

VU Research Portal

Van bestuurlijke integriteit naar de kwaliteit van het publieke domein 2020: Uitweg of valkuil

Huberts, L.W.J.C.

published in

Alles voor het publiek domein. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. Roel Bekker en prof.dr.mr. Roel Nieuwenkamp

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Huberts, L. W. J. C. (2014). Van bestuurlijke integriteit naar de kwaliteit van het publieke domein 2020: Uitweg of valkuil. In *Alles voor het publiek domein. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. Roel Bekker en prof.dr.mr. Roel Nieuwenkamp* (pp. 80-85). CAOP.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

CAOP



Alles voor het publiek domein

Bundel ter gelegenheid van het afscheid van
prof. mr. Roel Bekker en prof. dr. mr. Roel Nieuwenkamp



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Alles voor het publiek domein

**Bundel ter gelegenheid van het afscheid van
prof. mr. Roel Bekker en prof. dr. mr. Roel Nieuwenkamp**

10 september 2014

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	6
Paul van der Heijden	
BIJDRAGEN	
TOP OF FLOP?	10
Barend Barentsen	
VOLLEDIG INTEGER KAN WEL.....	14
Alexander de Becker	
BESTUURLIJK HERVORMINGSBELEID: KORTZICHTIGHEID OF BREDERE BLIK.....	18
Frits van der Meer	
DE AMBTENAAR MAAKT HET VERSCHIL	22
Frank Cörvers	
HET 'WAT' EN HET 'HOE': OVER DE GRENZEN VAN DE POLITIEK	26
Marc van der Meer	
VAN MARATHONLOPER TOT HELICOPTERPILOOT: IS AMBTELIJKE AANSTELLING DAARVOOR EEN VEREISTE? ..	30
Loe Sprengers	
'GOVERNMENT BY AMATEURS' EN DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN	38
Ron Niessen	
METEN IS WETEN	44
Alex Brenninkmeijer	
LIAISONS CONSTRUCTIVES.....	48
Philip Geelkerken	
INTEGRITEITSNETWERKEN: TOEKOMSTVOORSPELLING OVER DE ONTWIKKELING VAN INTEGRITEITSMANAGEMENT	52
Alain Hoekstra	

MARATHONLOPERS OF SCHADUWPOLITICI? NAAR EEN NIEUWE ONDERZOEKSAGENDA OVER POLITISERING	56
Caspar van den Berg	
WERKEN BIJ DE OVERHEID ZAL ALTIJD BIJZONDER BLIJVEN.....	60
Jantine Kriens	
DE PUBLIEKE SECTOR IN 2020: WICKED PROBLEMS	64
Jan Willem Holtslag	
MEER EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID, EEN STERKER OPENBAAR BESTUUR	68
Kim Putters	
RECHT VAN SPREKEN	72
André Knottnerus	
DE DERDE DINSDAG VAN SEPTEMBER.....	76
Kees Breed	
ROEL BEKKER - GEVOEL VOOR DE RIJKSDIENST ROEL NIEUWENKAMP - VERDERE HORIZONTEN	78
Wolter Lemstra	
VAN BESTUURLIJKE INTEGRITEIT NAAR DE KWALITEIT VAN HET PUBLIEKE DOMEIN 2020: UITWEG OF VALKUIL?.....	80
Leo Huberts	
UIT DE KAST VAN ROEL	86
Guido Rijnja	
POLITICIANS & CIVIL SERVANTS: A COMPLICATED PARTNER- SHIP, EEN VAK MET GEVOLGEN	90
Hamza Kacha	

Inleiding

Paul van der Heijden

*Voorzitter Stichting Bestuur Leerstoelen CAOP
Hoogleraar Internationaal Arbeidsrecht
Universteit Leiden*

PUBLIEKE SECTOR IN 2020

Terecht wordt in deze bundel veel lof toegezwaard aan de beide afzwaaiers Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp. Zij hebben in de periode van hun hoogleraarschap flink bijgedragen aan de kennis van en het denken over de publieke sector in ons land.

In deze aan hen opgedragen bundel staat de vraag naar de nabije toekomst van de publieke sector centraal.

Het antwoord op die vraag is, zoals meestal met de toekomst, niet eenvoudig te geven.

Vele uitdagingen voor de komende jaren worden door de auteurs vanuit vele verschillende invalshoeken kort aangestipt.

Een van de meest fascinerende vragen is die naar de kern: wat verstaan we eigenlijk onder de publieke sector? Sinds de privatisering in de vorige eeuw zijn intrede deed, is het antwoord steeds moeilijker te geven. Het lijkt erop dat een systeembenadering niet meer mogelijk is, het beleid wordt hapsnap gemaakt, veranderd en weer veranderd, in een eindeloze zoektocht. Incidenten lijken de agenda en de inzet van beleid te bepalen. De 10-jarige geschiedenis van de totstandkoming van WNT 1 en de onlangs ingezette weg naar WNT 2, waar verschillende auteurs in deze bundel aandacht aan besteden, laat dit duidelijk zien.

Waarom het bestuur van de NS, van Schiphol, de medische specialisten, bestuurders van zorgverzekeringen, bestuurders van staatsbanken niet onder deze wet vallen en bestuurders van bijvoorbeeld private ziekenhuizen en woningcorporaties weer wel, valt niet te begrijpen. In heel veel sectoren in de maatschappij is er sprake van besteding van belastinggeld, een van de argumenten om bijvoorbeeld bestuurders in de zorg of de woningsector onder de WNT te brengen. Ook in bijvoorbeeld de wegenbouw wordt vrijwel uitsluitend met belastinggeld gewerkt, maar niemand bepleit dat directeurs van wegenbouwbedrijven onder de WNT moeten vallen.

Wat publiek is en wat privaat, wat er tussenin ligt, wat plaatsing in het ene of het andere hokje voor gevolgen heeft, het antwoord op deze en dergelijke vragen is 'blurry' als je afgaat op wetten, wetsvoorstellen, beleidsstukken en zo meer. Gedegen en studieuze beleidsvoorbereiding, het komt er niet of nauwelijks meer van. Adviezen van de Raad van State worden dikwijls in de wind geslagen.

Bijdragen van onze geleerde CAOP (en andere) professoren zijn hard nodig om hier en daar nog enige verdieping en doorzicht te creëren. Of die bijdragen worden gelezen en gedigesteerd is ook nog maar de vraag, maar de noodzakelijk kennis

wordt in ieder geval geleverd en is beschikbaar voor eenieder.

In de publiek/ambtelijke wereld gaat veel snel en vluchtig, net als bij de vijfde macht in onze samenleving: de (sociale) media. Voor de noodzakelijke verdieping is vaak weinig tijd en aandacht. Tegelijkertijd leven we in de kennissamenleving, waar opleiding en kennis veel aandacht krijgen en verdienen.

Des te belangrijker is het dat een op de publieke sector gericht kennisinstituut als het CAOP blijft hameren op het belang van kennis, verdieping en reflectie. De hamer werd door Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp met grote vakkennis, inzet en enthousiasme gehanteerd. Daarvoor past veel dank.

Bijdragen

Barend Barentsen

*Bijzonder Hoogleraar Albeda Leerstoel
Universiteit Leiden/CAOP, hoogleraar sociaal
recht Universiteit Leiden*

OVERHEIDSDIENAREN ZIJN BIJZONDER EN HUN BELONING DUS OOK

De Wet normering topinkomens (WNT) is niet door iedereen juichend ontvangen. Ook niet door Roel Bekker. Toch is deze wet een aardig, misschien zelfs wel feestelijk onderwerp voor een afscheidsbundel als deze.

De WNT bevat een aantal elementen, die raken aan de al jaren lopende – slepende – discussie over de afzonderlijke ambtelijke rechtspositie. Die discussie zal, als de Eerste Kamer deze herfst overgaat tot behandeling van het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie, worden voortgezet. De WNT bevestigt echter dat werken in de publieke sector bijzonder is, maar dat die bijzonderheid ook zonder ambtelijke status geldt.

DE WET NORMERING TOPINKOMENS IN HET KORT

In 2013 is de Wet normering topinkomens van kracht geworden. Daarin is een wettelijk maximum bepaald voor het salaris van de hoogste bestuurders van publieke instellingen. Thans bedraagt dit maximum 130 procent van het ministerssalaris, dat wordt teruggebracht naar 100 procent. Salarisafspraken boven de norm zijn nietig. De betrokken minister kan betalingen in strijd met de WNT uiteindelijk zelfs terugvorde-

ren. Ook ontslagvergoedingen zijn gemaximeerd en bonussen zijn verboden.

De WNT geldt niet alleen voor ambtenaren. Ook wanneer er aan de arbeidsrelatie een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst ten grondslag ligt, kan de salarismaximum van toepassing zijn. In de wet en de bijbehorende bijlagen is vastgelegd welke instellingen tot de publieke sector behoren en waar dus het maximum geldt. In de MvT worden als criteria om tot de publieke sector te worden gerekend: het belast zijn met een wettelijke taak, het verrichten van publieke taken, het gefinancierd worden uit publieke middelen en het niet blootstaan aan concurrentie van andere marktpartijen.

Die criteria laten ruimte voor discussie. Zo zijn zorgverzekeraars niet gebonden aan het wettelijke salarismaximum, maar zorginstellingen wel. In de Aanpassingswet WNT 2014 zijn na heroverweging op basis van die criteria verschillende organisaties toch weer uit de WNT geschrapt, onder meer de zogeheten Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's).

WAT LEREN WE ERVAN?

Het publieke belang kan op verschillende wijzen en in verschillende vormen worden gediend. Wat precies tot dat publieke belang wordt gerekend, is aan verandering onderhevig. Krap anderhalf jaar na de invoering van de WNT verdwijnen

de ANBI's alweer, onder de overweging dat het behartigen van een algemeen belang niet per se hetzelfde is als het dienen van de publieke zaak. De publieke zaak is dus allerminst statisch en is ruimer dan het werk dat door staatsinstellingen wordt verricht.

Verder toont de WNT aan dat van werkenden in de publieke sector meer wordt verwacht dan van 'normale' werknemers. Ook al ziet de WNT dan slechts op een betrekkelijk kleine groep topfunctionarissen, zij geeft wel voeding aan de gedachte dat voor hen (en hun ondergeschikten) bijzondere eisen gelden. Zij zijn onze dienaars, public servants. Nu zij vanuit de publieke middelen worden betaald om ons aller belang te dienen, wordt van hen terughoudendheid verwacht ten aanzien van de beloning.

De discussie over beloningen stopt niet aan de traditionele grenzen van de overheidssector. Juist omdat de bankensector de laatste jaren overeind is gehouden met publiek geld, gaan er stemmen op om de beloningen ook daar aan het WNT-regime te onderwerpen. Zo bezien ligt er nog een prachtige toekomst voor het vak arbeidsverhoudingen in de publieke sector in het verschiet: het is een groeimarkt.

De WNT is een goed voorbeeld waaruit blijkt dat werken in de publieke sector bijzonder is en blijft, ondanks de normaliseringstendens van de afgelopen decennia. Ook de indieners van het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering bevestigen dat de overheid bijzondere eisen mag en moet stellen aan haar medewerkers. De bepalingen uit de Ambtenarenwet met betrekking tot integriteit en beperkingen van grondrechten van werkenden in de publieke sector, worden dan ook gehandhaafd.

MINISTERSSALARIS: GOEDE NORM?

De uitkomst van de eerste gerechtelijke procedures over de WNT leert dat het een blijvertje is. Het betoog dat de wet in strijd zou zijn met internationale verdragen vindt geen gehoor. Ook zorgdirecteuren die betoogden dat ze niet in de publieke sector werkzaam zijn, kregen geen gelijk. Wellicht dat de vakvereningsvrijheid en de vrijheid van collectief onderhandelen nog roet in het eten kunnen gooien voor de WNT, maar zij is hoogstwaarschijnlijk 'here to stay.'

De vraag is dan of het salarismaximum, zeker op de wat langere termijn, goed werkbaar zal zijn. De Commissie Dijkstal, die adviseerde over het beloningsbeleid in de publieke sector, vond het ministerssalaris een prima maximum, maar beval ook aan dat salaris flink op te trekken. Dat laatste bleek politiek niet haalbaar en zal dat ook niet snel worden. Zeker in sectoren die wat verder van de

rijksoverheid af staan, ligt een koppeling van de beloning aan die van de minister wat minder voor de hand. Lukt het, zeker na verloop van tijd, nog wel om goede mensen te vinden voor belangrijk werk? Daarbij past wel de kanttekening dat onduidelijk is wat een goede marktprijs voor topbestuurders in de publieke sector is en of er inderdaad sprake is van serieuze concurrentie met de markt. (Van de 44 door Bekker in *Marathonlopers rond het Binnenhof* geportretteerde 'opmerkelijke' topambtenaren werkte de overgrote meerderheid alleen voor overheidsinstellingen. Zo bezien valt die concurrentie aan de top wel wat tegen, maar dat was voor een deel wel in al weer wat verder verleden. Bovendien is wat meer uitwisseling van personeel met de marktsector ook wenselijk.)

HOE VERDER?

Het is thans politiek onhaalbaar, maar juridisch kan het ministerssalaris als norm worden losgelaten. De WNT zelf dwingt niet tot het hantieren van dit maximum. De wet bevat 'slechts' de bevoegdheid voor de minister om een maximum vast te stellen. Dat biedt zelfs ruimte om de salarishoogte feitelijk te laten bepalen door een onafhankelijke adviescommissie, zoals dat in verschillende Europese landen gebeurt. De minister kan dan het salarisplafond vaststellen conform dat deskundige advies, dat ontdaan van emoties over graaierij en bepaald door salarisontwikkelingen op

‘de markt’. Misschien is dat ooit een begaanbare weg voorwaarts.

Over de (on)wenselijkheid van inkomensnormering en van de WNT valt nog veel meer te zeggen. Dat kan niet in de mij toegestane ruimte. Ik heb deze problematiek aangestipt, omdat deze goed laat zien hoe veranderlijk de arbeidsverhoudingen bij de overheid zijn, en tegelijkertijd veel hetzelfde blijft als publiekrechtelijke etiketten worden vervangen door privaatrechtelijke. Ik hoop dat zowel Roel Bekker als Roel Nieuwenkamp slechts formeel afscheid nemen van dit vakgebied en dat we er nog lang met hen over voort kunnen discussiëren.

Alexander de Becker

*Bijzonder Hoogleraar Ien Dales Leerstoel
Universiteit van Amsterdam/CAOP. Hoofddocent
Publiekrecht, Universiteit Hasselt, België.*

1. INLEIDING

Het is altijd moeilijk om een bijdrage te schrijven voor een collega die afscheid neemt. Schrijf je een inhoudelijke bijdrage of beschrijf je de persoonlijkheid? Dit dilemma is nog veel groter als het je enige collega (op een leerstoel) is. Daarom heb ik gekozen om de gulden middenweg te bewandelen. Eerst schets ik kort hoe Roel als collega was om dan even zijn favoriete onderzoeksdomein te belichten.

2. ROEL ALS COLLEGA

Roel Nieuwenkamp heeft zich als collega op de Ien Dales Leerstoel steeds sterk ingezet voor het onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen. Hij verricht dit onderzoek vanuit bestuurskundig oogpunt. Hij had daarmee de perfecte persoonlijkheid om de Ien Dales Leerstoel te bekleden. Hij had niet alleen de overheid als arbeidsorganisatie bestudeerd, hij maakte en maakt ze ook elke dag mee. Hij heeft dus een ruime theoretische en praktische expertise. Daarnaast is hij ook nog eens econoom en jurist zodat hij ook het begeleidend kader van de maatregelen perfect kan inschatten. Ik kon me moeilijk een meer gedroomde copiloot voorstellen voor onze leerstoel. Met dit gevoel stond ik niet alleen: velen waren het met me eens. Daarbij is het vooral belangrijk dat onder die velen het vooral de studenten waren die steeds de meest positieve geluiden verspreiden over de hoorcolleges van Roel Nieuwenkamp.

Studenten noemden zijn colleges interessant, levendig en vooral gaven ze blijk van een grote theoretische en praktische kennis. Het is een plezier en een voorrecht geweest om met hem te mogen samenwerken. Ik zal hem missen op deze leerstoel als collega, maar vooral als mens want de charme en menselijke warmte van Roel Nieuwenkamp vind je hoogst zelden. Het schetst zijn integriteit: één van zijn geliefde onderzoeksthema's en het voorwerp van onze leerstoel. Over hem zou ik durven stellen: 'Volledig integer kan wel'.

3. HET ONDERZOEKSONDERWERP: INTEGRITEIT OP DE GRENS TUSSEN HET INDIVIDUELE EN HET COLLECTIEVE

Bij de verdeling van de colleges aan de universiteit hadden Roel en ik afgesproken dat hij de bestuurskundige benadering voor zijn rekening nam en dat ik voor de juridische analyse zorgde. Dat heeft steeds goed gelopen. Zo goed dat ik geleidelijk steeds meer geïntegreerd raakte door zijn analyses inzake integriteit.

Roel schreef een zeer goede en grondige analyse over de complexiteit van integriteit in de publieke sector in het Jaarboek Integriteit van 2012.¹ In die bijdrage schetste Roel eerst vooral dat integriteit een zeer elastisch begrip is. Daarmee nuanceerde hij de uitspraak van de excellentie naar wie onze leerstoel is genoemd (Ien Dales). Daarna schetste

hij meesterlijk de interessante tegenstelling tussen integriteit op individueel en op groepsniveau om dan aan te stippen dat permanente waakzaamheid inzake integriteit geboden is en blijft.

In zekere mate was Roel toen hij dit schreef helderziend. Hij beseftte dat er een heel moeilijke tweespalt zat aan te komen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ook het EHRM).

Die tweespalt blijkt immers uit de uitspraken die het EHRM velde over de plaats die godsdienstvrijheid inneemt in de publieke sector. Het EHRM diende al verscheidene keren te oordelen over het feit of het dragen van religieuze symbolen verboden kon worden in de publieke sector. In de recente zaak Eweida e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk oordeelde het EHRM dat wettelijke verboden op het dragen van religieuze symbolen verenigbaar kunnen zijn met artikel 9 EVRM (dat het principe van godsdienstvrijheid vastlegt).² Uiteraard geldt hier een ruime 'margin of appreciation' maar die 'margin' laat zeker toe dat er in bepaalde omstandigheden verboden kunnen worden uitgevaardigd.³ De reden waarom dit mogelijk is, is de verplichte neutraliteit van de Staat. Het hoeft geen verder betoog dat ook de ongegrondverklaring van het beroep van de weigerambtenaar tegen zijn ontslag door de rechtbank in Den Haag gebaseerd

¹ R. NIEUWENKAMP, 'Dales had gelijk en ongelijk' in M. ZWEEGERS en E. KARSSING (eds.), Jaarboek Integriteit 2012, Den Haag, BIOS, 12-21.

² EHRM, Eweida e.a. v. VK, 13 januari 2013.

³ Zie ook nog het recente arrest over het boerka-verbod in Frankrijk: EHRM, SAS v. Frankrijk, 1 juli 2014.

was op deze bevinding. De uitspraak verwijst er zelfs expliciet naar.⁴

De algemene neutraliteit van de Staat kan het dus halen van een individueel grondrecht omdat dat grondrecht een zekere partijdigheid inhoudt. Vanuit dat oogpunt blijft het verrassend dat hetzelfde EHRM in het arrest Lautsi oordeelde dat een kruis hangen aan de muur in een gemeenteschool niet moet worden gezien als een schending van de neutraliteit van de Staat.⁵ Neutraliteit houdt immers in dat de staat elke vorm van religie en geloof neutraal moet behandelen en moet kunnen laten beleven. Het Hof oordeelde daarvoor dat een kruis aan de muur een passief symbool is dat geen rechtstreekse invloed uitoefent op de leerlingen. Een verbod op zulk een kruis zou secularisme promoten en geen neutraliteit. Dit leidt tot een bizarre situatie waarin een kruis rond een hals in Frankrijk wel aanleiding kan geven tot sancties maar een kruis aan de muur van een gemeenteschool in Italië niet als een religieus symbool mag worden gezien. Uiteraard is het geen toeval dat het kruis net in Italië sterk verdedigd wordt. De dominantie van het katholieke geloof is zo groot dat zij een kruis als een deel van hun geschiedenis beschouwen.

Deze voorbeelden schetsen niettemin het grote gelijk van Roel Nieuwenkamp. In de eerste plaats is integriteit afhankelijk van plaats en tijd. Reli-

gieuze integriteit in Italië en in Frankrijk blijken twee onderscheiden begrippen te zijn. Het geeft aan dat, zelfs binnen een EU die meer sterker wordt beschouwd als een federatie⁶, verschillen in integriteit van de ambtenarij vast te stellen zijn. Bovendien zijn er ook nog eens verschillen tussen de rol van de Staat (op collectief niveau) en de rol van de individuele ambtenaar. Een individuele Britse ambtenaar mag zich niet steeds veroorloven wat de Italiaanse staat zich schijnbaar wel mag veroorloven.

Mocht Roel Nieuwenkamp een wiskundige zijn, zou ik besluiten met ‘Quod erat demonstrandum’.

Het gaat hem goed.

⁴ Rb. Den Haag, 2013/14133, 23 oktober 2013, TRA 2014/18.

⁵ EHRM, Lautsi t. Italië, 18 maart 2011.

⁶ Lees hierover E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 438p.

BESTUURLIJK HERVORMINGSBELEID: KORTZICHTIGHEID OF BREDERE BLIK

Frits van der Meer

*Bijzonder Hoogleraar op de Leerstoel
Comparative Public Sector en Civil Service
Reform*

Bestuurshistorisch onderzoek laat zien dat bestuurlijke hervormingen een kernopgave voor politiek en bestuur zijn.¹ De veronderstelling, dat die aandacht in het bijzonder is beperkt tot de laatste decennia van de 20^e eeuw, is een onjuiste. Wellicht is de herinnering aan en de indruk die de rapportages van de respectievelijke commissies Vonhoff, Van Veen en Wiegel hebben achtergelaten bij de al langer meelopende bestuurlijke trendwatchers, hiervoor verantwoordelijk. Echter al in de 19^e en in de gehele 20^e eeuw is een groot aantal staatscommissies ingesteld om vraagstukken van de structuur en werking van (onderdelen van) het openbaar bestuur in kaart te brengen en oplossingen voor gesignaleerde problemen aan te dragen.²

Meer recentelijk (de laatste decennia van de 20^e eeuw) is daarnaast ook nog een golf aan departementale beleidsinspanningen op dit domein te zien geweest. De eruptie aan beleidsvoorstellen vanaf deze periode is niet zo vreemd omdat er aanwijzingen zijn dat we voor 1970 nauwelijks kunnen spreken over het bestaan van beleidsambtenaren. Beleid was vaak een onderdeel van een gecombineerde bestuurlijk-juridische taak: bestuur en wetgeving. Tegenwoordig is het beleid meer centraal komen te staan en de wetgevende activiteit is meer geconcentreerd in centrale (juridische) stafafdelingen. Zin en onzin van die concentratie moeten elders worden besproken.

¹ Frits M. van der Meer (2009), Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis, in R Mathur (ed.), *Glimpses of Civil Service reform*, 171-195, Hyderabad, Icfai Press.

² Joshua Martina (2014) *Staatscommissies en thema's van bestuurlijke vernieuwing tussen 1814 en 1972*, Master thesis Leiden.

Dat al van aanvang van het Koninkrijk der Nederlanden de aandacht voor bestuurlijke hervormingen zo sterk is geweest, valt te verklaren uit het idee dat de gewenste organisatie en werking van het openbaar bestuur idealiter afgestemd dient te zijn op de noden en vragen van de samenleving. Veranderingen in de samenleving hebben consequenties voor de inrichting van het openbaar bestuur en uit het laatste vloeien weer nieuwe eisen voort die aan functionarissen werkzaam binnen dat openbaar bestuur gesteld moeten worden.

Zo is de verandering van de nachtwakerstaat in een verzorgingsstaat, en vervolgens de transitie van de verzorgingsstaat naar een voorwaarden-scheppende staat, een antwoord geweest op onder meer economische, demografische, sociale maar ook politieke veranderingen in de nationale en internationale maatschappelijke omgeving. Een doordenking van de gevolgen van de overgang van een verzorgingsstaat naar een voorwaarden-scheppende staat voor de inrichting en werking van openbaar bestuur, is dan essentieel voor de invulling van de bestuurlijke beleidsagenda. Even-
zeer geldt die noodzaak voor de vraag welk type politieke functionarissen en ambtenaren we voor een dergelijk openbaar bestuur nodig hebben. Hoe belangrijk deze fundamentele doordenking ook is, politiek, bestuur en ten dele ook de bestuurswetenschappen, laten haar ter zijde liggen. Waarom?

We zien dat bij het bestuurlijk beleid en de politieke agenda vooral interne (organisatorische) problemen binnen de publieke sector de aandacht krijgen. Bij dit type oorzaken kan gedacht worden aan een mogelijk gebrek aan probleemoplossend vermogen van organisaties in het openbaar bestuur, aan intern organisatorisch falen en aan problemen voortvloeiend uit financiële druk. Dan gaat het om voorstellen om de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter te maken, de (personele) omvang van het openbaar bestuur te veranderen en de interne coördinatie te verbeteren door organisatorische (bijvoorbeeld herindeling en fusie van departementen) verandering en institutionele hervorming (minder bestuurslagen en bestuurlijke drukte) binnen het openbaar bestuur.

Het project Vernieuwing Rijksdienst en de Hervormingsagenda Rijksdienst zijn voorbeelden waar die interne, vooral op effectiviteit en efficiency gerichte, blik centraal staat. Deze intern gerichte projecten hoeven in principe niet negatief beoordeeld te worden. Effectiviteit en efficiency zijn immers belangrijke bestuurlijke waarden, met name in een tijd waarin overheidsbudgetten onder druk staan. Een overheid dient te presteren aangezien zij anders ook haar draagvlak (en legitimiteit) onder de bevolking dreigt te verliezen. Deze invalshoek is ook begrijpelijk vanuit de (partij)politieke ratio bezien. In een tijd van grootschalige bezuinigingen op publieke uitgaven,

is vanuit politiek oogpunt een vermindering van de apparaatskosten beter aan de samenleving te 'verkopen' dan een korting op de dienstverlening aan burgers. Dat apparaat (met uitzondering van concrete diensten als de politie en brandweer) kan al niet op zo veel brede sympathie van de samenleving rekenen. Met een inhoudelijke discussie over hoe de inrichting van het openbaar bestuur (met de daarbij passende ambtenaren en politieke bestuurders) er uit zou moeten zien, gegeven de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving en de Staat op de (korte en middellange) termijn, scoor je in politiek opzicht niet. Zo wordt menigmaal ook in politieke kring opgemerkt. Vandaar dat diepgravende discussies over dit type fundamentele onderwerpen nauwelijks aandacht en tijd krijgen en waar die aandacht er wel is, beperkt deze zich tot de optiek van bezuinigingen en bureaucratieverminderingen.

Is dit erg? Het antwoord kan kort zijn: ja. Hoewel de politiek-bestuurlijke tak van sport er een is van de vrij korte baan, geldt hetzelfde niet voor de inhoud en kwaliteitsbewaking en -verbetering van de publieke dienstverlening. Een veranderende maatschappelijke omgeving vraagt om een kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur waarbij beiden zich wederzijds aanpassen. We zien al vrij autonoom een voorwaardenscheppende staat ontstaan. Die opkomst is niet het resultaat van een bewuste en overwogen koers van handelen,

maar eerder het gevolg van een aantal 'toevallige' deelontwikkelingen in bestuurlijk en institutioneel opzicht. Deelontwikkelingen die vaak nog onderling en met aspecten van de democratische rechtsstaat strijdig zijn. Het perspectief van de implicaties van een voorwaardenscheppende staat voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur en de consequenties voor de democratische rechtstaat, dient leidend te zijn. Niemand vraagt om een simpele blauwdruk, maar wel om een politiek bestuurlijke overdenking van de implicaties voor het hervormingsbeleid. Het huidige sterk op effectiviteit en efficiency gerichte interne bestuurlijke hervormingsbeleid houdt daarmee weinig rekening met wat er van een duurzaam openbaar bestuur verlangd wordt. Voor een toekomstbestendig openbaar bestuur, is die bredere blik van belang.

Frank Cörvers

*Bijzonder Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan
Tilburg University/Reflect – CAOP
Hoofd onderzoek Human Capital in de regio,
ROA, Maastricht University*

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de topsalarissen in de publieke sector, ook vanuit de bijzondere leerstoelen die het CAOP ondersteunt. De topsalarissen worden vaak in verband gebracht met de kwaliteit van het management en de dienstverlening. Een argument voor topsalarissen in de publieke sector is dat de publieke zaak alleen goed gediend kan worden als er toptalent kan worden aangetrokken en behouden. In deze bijdrage vergelijk ik niet de topsalarissen, maar de gemiddelde salarissen in 36 verschillende sectoren met het gemiddelde in Nederland. Ook hier kan een relatie worden gelegd met de kwaliteit van de gemiddelde werkende in deze sectoren: naarmate je beter betaalt, krijg je betere werknemers. Voor de onderwijssector ben ik daar in mijn oratie van juni 2014 uitgebreid op ingegaan. Ik veronderstel dat het antwoord op de vraag ‘If you pay peanuts, do you get monkeys?’ niet alleen voor leraren in het onderwijs¹ maar ook voor ambtenaren in het openbaar bestuur met ‘yes’ moet worden beantwoord.

Het gaat derhalve om de vraag welke mensen we voor de publieke zaak aantrekken uit de talentverdeling van onze beroepsbevolking en hoe deze (zelf)selectie uit de talentverdeling zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. Ik bekijk daartoe drie indicatoren voor 36 sectoren in de jaren 1969 en 2012, gebaseerd op de Arbeidsrekeningen van het CBS:

¹ P. Dolton en O.D. Marcenaro-Gutierrez (2011), If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance, *Economic Policy*, Vol. 26, pp. 5-55.

1. Het uurloon in een sector in ten opzichten het gemiddelde in Nederland;
2. De rangorde van sectoren naar relatieve uurloon;
3. De verdeling van de werkgelegenheid over de sectoren naar relatieve uurloon.

Wat betreft de uurlonen ben ik in mijn oratie van juni 2014 ingegaan op de sterk gedaalde lonen in het onderwijs gedurende de jaren 70 en 80.² De lonen in het onderwijs heb ik afgezet tegen het gemiddelde loon van alle sectoren voor de periode 1969-2012. Het relatieve uurloon in het onderwijs bleek tussen 1969 en begin jaren 90 meer dan 40% achteruit te zijn gegaan. Hoewel hier ook andere factoren een rol spelen, zoals het stijgende opleidingsniveau in veel sectoren terwijl het opleidingsniveau in het onderwijs al erg hoog was in 1969, komt dit voor een groot deel door de bezuinigingen op de lerarensalarissen in de 80'er jaren. Daarna hebben de lerarensalarissen zich ten opzichte van het gemiddelde in alle sectoren weliswaar enigszins hersteld, maar zijn ze de sterke neergang nooit meer te boven gekomen.

Ook voor andere sectoren in het publieke domein, heb ik in mijn oratie de relatieve loonontwikkeling weergegeven. De cultuursector vertoont een soortgelijke ontwikkeling als het onderwijs, met het verschil dat de neergaande trend zich doorzet tot in het heden, de gezondheidszorg blijft redelijk stabiel, en het openbaar bestuur (incl. overheids-

diensten) heeft ook geleden onder de bezuinigingen in de 80'er jaren, maar lijkt per saldo tussen 1969 en 2012 iets te winnen in de relatieve beloning. Goed nieuws voor het openbaar bestuur, zo lijkt het!

In de figuren 1 en 2 geven de kolommen de uurlonen van sectoren weer voor 36 sectoren ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. De sectoren zijn van links naar rechts gesorteerd naar oplopend uurloon. Het relatieve uurloon voor het openbaar bestuur in 1969 is 1,04, wat geïnterpreteerd moet worden als een 4% hoger uurloon dan gemiddeld. In 2012 is dit verschil gestegen tot 11%. Voor het onderwijs is het relatieve uurloon afgenomen van 1,54 naar 1,17, een daling van 37%. Over het algemeen blijken de verschillen tussen de sectoren kleiner te zijn geworden in 2012 ten opzichte van 1969. Veruit de grootste stijger is, niet geheel onverwacht, de financiële dienstverlening. Bij banken en verzekeraars zijn de uurlonen met maar liefst 50% gestegen. In 1969 verdienden gemiddeld nog vrijwel hetzelfde in het openbaar bestuur als bij banken en verzekeraars.

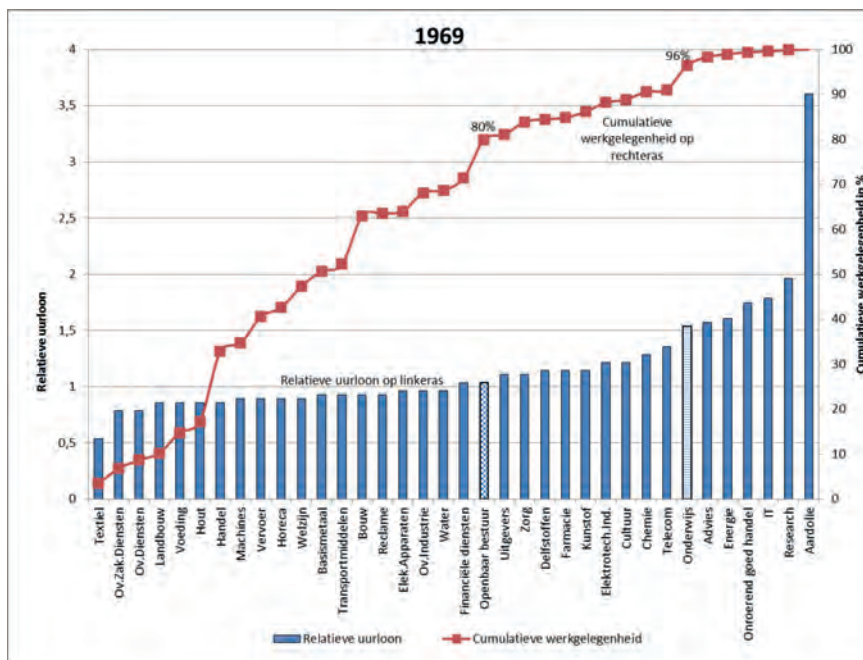
Betekent de stijging van het relatieve uurloon tussen 1969 en 2012 dat we ons geen zorgen hoeven te maken over het talent dat in het openbaar bestuur en de overheidsdiensten moet instromen om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te waarborgen? We bekijken daarvoor nog de twee andere

² F. Cörvers (2014), *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*, rede uitgesproken door prof. dr. Frank Cörvers, Tilburg University. Overigens wijken de hier gebruikte cijfers in geringe mate af van die in mijn oratie, omdat ik hier lonen (excl. werkgeverspremies) in plaats van beloning (incl. werkgeverspremies) gebruik.

indicatoren. Tussen 1969 en 2012 is het openbaar bestuur met het relatieve uurloon gedaald van de 17^e naar de 18^e plaats in de rangorde van 36 sectoren. Dat is nauwelijks een verschuiving te noemen, zeker vergeleken met de sector onderwijs, die van de 7^e naar de 14^e plaats is afgezakt.

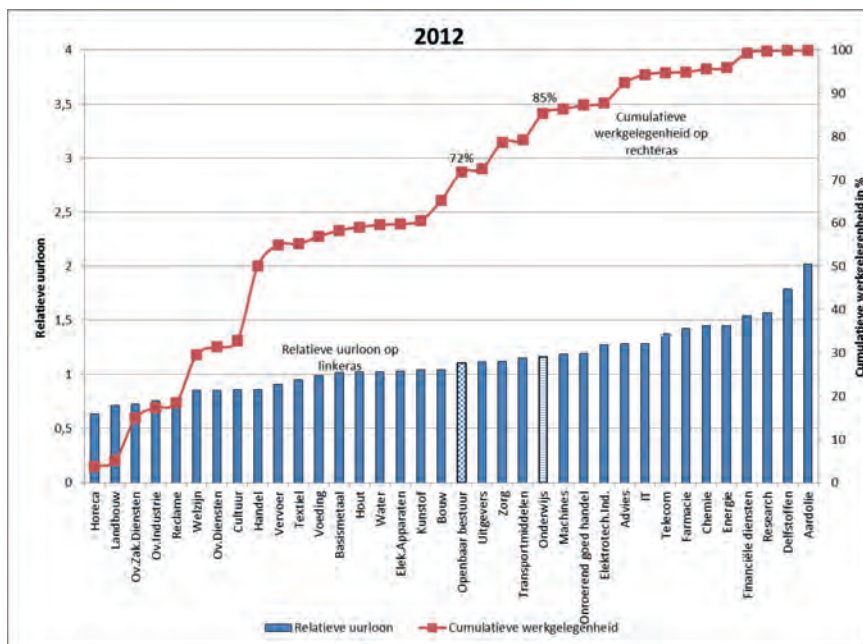
De figuren bevatten nog een derde indicator die betrekking heeft op de werkzame personen. In de figuren worden de werkzame personen van de sectoren, die van links naar rechts zijn geordend, opgeteld tot de zogenaamde cumulatieve werkgelegenheid. Deze is weergegeven door de lijnen. In 1969 werkte 80% van de personen in een sector met een gemiddeld uurloon dat lager of even hoog was als in het openbaar bestuur. In 2012 is dat percentage gedaald tot 72%. Dat betekent dat er in 2012 8% meer personen dan in 1969 werkzaam zijn in sectoren waar meer verdiend wordt dan in het openbaar bestuur. Zoals gezegd beschouw ik de uurlonen als een indicator voor de selectie uit de talentverdeling van de werkzame personen van Nederland. In deze talentverdeling is het openbaar bestuur gedaald van het 80^e percentiel naar het 72^e percentiel. In het onderwijs is dat veel dramatischer: behoorde de gemiddelde werknemer in het onderwijs in 1969 tot het 96^e percentiel van talenten, in 2012 is men gedaald tot het 85^e percentiel. In de financiële dienstverlening is men daarentegen doorgestoten tot het 99^e percentiel in de talentverdeling.

De lerarenagenda 2013-2020 van het ministerie van OCW heeft als subtitel 'De leraar maakt het verschil', waarbij het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel er middelen beschikbaar zijn gesteld, is er nog niet veel te merken van de verbetering van de lerarensalarissen ten opzichte van de marktsector, zo heb ik in mijn oratie geconcludeerd. De vraag is hier of de ambtenaar ook het verschil maakt in het openbaar bestuur en of het dan niet tijd wordt voor een Ambtenarenagenda tot 2020 om de kwaliteit van het openbaar bestuur overeind te houden. Daarin zou aandacht gegeven moeten worden aan de selectie en het behoud van (top)talent voor het openbaar bestuur.



Figuur 1
 Relatieve uurloon
 en cumulatieve
 werkgelegenheid in
 36 sectoren, 1969

Bron: CBS Arbeidsrekeningen, eigen bewerking



Figuur 2
 Relatieve uurloon
 en cumulatieve
 werkgelegenheid in
 36 sectoren, 2012

Bron: CBS Arbeidsrekeningen, eigen bewerking

Marc van der Meer

*Bijzonder Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan
Tilburg University/ReflecT – CAOP
Wetenschappelijk adviseur voor de MBO-sector*

In 2008 verscheen het rapport van de commissie-Dijsselbloem over de toenmalige (zorgelijke) stand van het onderwijs in Nederland. Volgens de commissie had de overheid haar kerntaak, het garanderen van deugdelijk onderwijs, 'ernstig verwaarloosd'. De politiek zou zich ook te veel hebben bemoeid met de pedagogisch-didactische inhoud van het onderwijs. Als oplossing voor dit probleem draagt de commissie het onderscheid aan tussen het 'wat' van het onderwijs en het 'hoe'. Het wat, de inhoudelijke kaders zijn voor de politiek, de wijze waarop daar uitvoering aan kan worden gegeven is aan de scholen. Op landelijk niveau wordt vastgesteld wat het onderwijs moet realiseren, in de scholen moeten resultaten worden behaald.

Het rapport van de commissie-Dijsselbloem met zijn analyse van de basisvorming, het studiehuis, het ontstaan van het vmbo en het nieuwe leren, is indertijd gemengd ontvangen. Het rapport gaf impliciet enige steun aan leerkrachten en vakdocenten en hield een pleidooi voor wetenschappelijke onderbouwing van beleidsontwikkelingen. Er is in de onderwijskundige literatuur tegelijkertijd gewezen op de ideologische betekenis van het rapport, dat nogal veel nadruk legde op kwantificeerbare resultaten, die zijn te herleiden uit examens en toetsen.

Bestuurskundig gezien komt de scheiding tussen 'hoe' en 'wat' voort uit een normatieve beleidsopvatting over wat politiek is en wat de politiek behoort te doen. Het is op zichzelf een aantrekkelijke gedachte om de politiek de inhoudelijke kaders te laten bepalen, die voldoende richting en ruimte geven aan publiek gefinancierde organisaties om resultaten in een bepaald domein te behalen: hoogwaardige zorg, goed onderwijs, adequate strafbepaling, correcte uitkeringsverstrekking.

Deze begrippen maken tegelijkertijd duidelijk dat de scheiding tussen 'wat' en 'hoe' kunstmatig is, en geen recht doet aan wat er feitelijk gebeurt en ook niet aan wat er zou moeten gebeuren. Immers wat is hoogwaardig, wat goed, adequaat of correct? Zoals uit de activiteiten op de Albada en Dales Leerstoel steeds is gebleken kent de verhouding tussen politiek en samenleving vele dimensies. De regering heft belastingen en stelt het wettelijk kader waarbinnen maatschappelijke transacties kunnen plaatsvinden. Ook voert de overheid beleid dat burgers en organisaties raakt. De overheid is ook werkgever van de publieke dienst en semipublieke organisaties. Binnen deze organisaties geven medewerkers het wat en hoe van hun werkzaamheden zo goed mogelijk vorm binnen de steeds veranderende wettelijke kaders.

Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gepoogd de rol van de overheid terug te brengen

ten faveure van de markt, met marktwerking, deregulering en wetgevingspraktijk als leidende onderliggende agenda. Beleidsmatig worden daarbij steeds nieuwe dimensies verwoord. Ria Bronneman heeft in haar vuistdikke dissertatie 'Overheid en onderwijsbestel' (2011) de beleidshervormingen in het onderwijs van de afgelopen twintig jaar geanalyseerd in termen van 'richting geven' (1990-1998), naar 'ruimte bieden' (1998-2002), naar 'afspraken maken over resultaten' (2002-2007) naar het 'uitbreiden van het toezicht' (vanaf 2007). Het rapport van de commissie-Dijsselbloem bevestigde die trend: de onderwijsinspectie had buiten haar wettelijke taak in de jaren negentig een eigen visie op 'activerend leren' ontwikkeld en tegelijkertijd het toezicht niet adequaat uitgevoerd. Dit moest volgens de commissie anders.

DE SPANNING TUSSEN CENTRALISATIE EN DECENTRALISATIE VAN BELEID

Zes jaar na Dijsselbloem kan zeker niet worden gesteld dat het onderwijs zich aan de greep van de politiek heeft kunnen onttrekken. In de sector die ik het beste ken, het middelbaar beroepsonderwijs, is de overheid de laatste jaren juist vooral bezig geweest zijn greep te vergroten. Dit gebeurt onder de noemer het onderwijs zowel aantrekkelijker als efficiënter te maken. Zoals in het Actieplan Focus op Vakmanschap (2011) is gedefinieerd, worden studieprogramma's ten eerste geïntensiveerd (van vier na drie jaar) en

wordt de lumpsum bekostiging vervangen door een zogenoemd cascade-model waarbij langer studeren financieel wordt gestraft. Ten tweede is de kwalificatiestructuur (de leerplanontwikkeling) vereenvoudigd en geflexibiliseerd (minder kwalificaties en meer keuzeruimte). Ten derde wordt er gestuurd op macro-doelmatigheid, opleidingen moeten leerlingen voorbereiden met de juiste kwalificaties voor de arbeidsmarkt van morgen. Dat betekent dat het opleidingsaanbod moet worden gerationaliseerd. Op al deze terreinen is wetgeving in ontwikkeling. Zo blijkt uit de brief van de Minister van 2 juni 2014 dat het haar menens is vakmanschap nu meer op de kaart te zetten, in het bestuursakkoord tussen de Minister en de MBO Raad dat op 11 juli 2014 ondertekend is, zijn de contouren vastgesteld voor prestatieafspraken tussen de overheid en de instellingen op al deze terreinen: studiesucces, schooluitval, en beroepspraktijkvorming.

In het licht van Dijsselbloem kunnen we constateren dat de politiek (mede ingegeven door de ombuigingen in de Rijksbegroting) van de afgelopen zes jaar aan het mbo-onderwijs geen tijd heeft gegund om op basis van pilotstudies en experimenten zorgvuldig begeleide inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Het competentiegericht onderwijs is doorgezet, maar mag van de politiek niet meer zo worden genoemd. We hebben het over 'beroepskwalificerend onderwijs'. Er zijn

tegelijktijd geen sluitende wetenschappelijke analyses beschikbaar over de verhouding tussen algemene vaardigheden en beroepsvaardigheden in het onderwijs, er is een terugkerende vraag hoe om te gaan met probleemleerlingen (binnen of buiten de school?), en ook is er de vraag hoe de kwaliteit van leerkrachten in de periode tot 2020 verder te verbeteren.

Nu zijn al deze thema's afzonderlijk ook niet eenvoudig inhoudelijk te beoordelen, en dat punt op zichzelf verdient al politieke erkenning. Zo blijft bijvoorbeeld het niveau van taal en (vooral) rekenen in het mbo fors achter bij de landelijke normstelling (reden waarom weer landelijke examinering wordt ingevoerd). Inmiddels heeft menige commissie – in politieke opdracht – zijn tanden stuk gebeten op de vraag hoe dit te verbeteren. Het zal tenminste noodzakelijk zijn beter te identificeren waar de problemen beginnen (vaak al in het begin van de onderwijsloopbaan), en dan ook in kaart te brengen hoe leerlingen (en met name de minder cognitief-vaardige leerlingen) in verschillende fasen taal en rekenen aanleren bij hun beroepsvoorbereiding.

NIEUWE DIMENSIES

Dit vraagstuk wordt extra urgent voor probleemleerlingen als efficiëntie en bekostigingsoverwegingen meer van belang worden. En dat is het geval. Door Focus op Vakmanschap komt er een

.....

einde aan de drempelloze instroom in het mbo en er zal selectie aan de poort gaan ontstaan. Het is de vraag of er door de invoering van het Passend Onderwijs meer jongeren zullen uitvallen. In grote gemeenten wordt dit inmiddels als een tamelijk ‘onbeheersbaar’ probleem gezien: steeds meer jongeren volgen geen onderwijs en hebben ook geen werk. Ze hebben ook lang niet altijd een uitkering en onttrekken zich zo aan het zicht van de politiek. Tegelijkertijd betekent de invoering van de Participatiewet dat het sociaal beleid voor jongeren en uitkeringsgerechtigden wordt gerationaliseerd. Vanuit verschillende beleidsoverwegingen ligt het voor de hand dat MBO-instellingen, zoals nu in Enschede en Rotterdam gebeurt, hun entreeroutes naar het MBO grondig herzien.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat er sterke wederzijdse afhankelijkheden zijn tussen het landelijk beleid en de decentrale beleidsuitvoering op het terrein van het onderwijs, de werkgelegenheid en het sociaal beleid (tot aan de gezinszorg toe). In een gedecentraliseerde economie is het daarom nodig dat er inhoudelijke verbindingen zijn tussen de landelijke besluitvormende organen en de werkorganisatie op decentraal niveau. Almelo of Almere liggen misschien ver van Den Haag, maar het is wel van belang dat we weten wat er in deze steden gebeurt. De scheiding tussen het wat en het hoe is niet goed hanteerbaar. Verstandige beleidsvoering vraagt juist om voortdurende

reflectie en sluitende feedbackmechanismen om landelijk te kunnen beoordelen wat er lokaal gebeurt. Onderwijsinstellingen op hun beurt zouden wel zelf het heft meer in handen kunnen nemen en kunnen werken aan eigen kwaliteitscriteria en inventieve oplossingen. ‘Samen leren’, over wat en hoe.

VAN MARATHONLOPER TOT HELICOPTERPILOOT: IS AMBTELIJKE AANSTELLING DAARVOOR EEN VEREISTE?

Loe Sprengers

*Advocaat te Utrecht en voorheen Bijzonder
Hoogleraar op de Albada Leerstoel*

EEN HELICOPTERVIEW OP DE GESCHIEDENIS VAN HET WETSONTWERP NORMALISATIE RECHTSPOSITIE AMBTENAREN

Bij het vertrek van Roel Bekker als hoogleraar op de Albada Leerstoel en Roel Nieuwenkamp als hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel, is het een eer voor mij om een bijdrage te mogen schrijven in de bundel die ter gelegenheid van hun vertrek wordt samengesteld. Omdat ik jarenlang tezamen met Roel Bekker de Albada Leerstoel heb bekleed, is deze bijdrage vooral gebaseerd op zijn inspirerende bijdragen aan de wetenschap over de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

1. INLEIDING

Als geen ander heeft Roel Bekker zich sterk gemaakt voor loyale ambtenaren, maar wel ambtenaren met ruggengraat. Loyaliteit van een professionele ambtenaar wil niet zeggen dat maar meegelopen moet worden met de politieke voorkeuren van het moment in het bestuur, maar dat vanuit een professionele verantwoordelijkheid weerwoord gegeven moet worden daar waar dat nodig is om de kwaliteit van de besluitvorming en de bedrijfsvoering te borgen.

Uit de vele mooie portretten van de ambtelijke helden die Roel Bekker in 'Marathonlopers rond het Binnenhof' heeft gegeven, blijkt heel duidelijk hoe een echte ambtelijke held eruit zou moeten zien. Een profiel waar Bekker zelf ook goed in paste. In de tijd dat hij het hoogleraarschap combineerde met de functie van Secretaris-Generaal, belast met de vernieuwing van de rijksdienst, werd hij niet of nauwelijks belemmerd in zijn academisch functioneren door zijn ambtelijke hoofdfunctie. Nadat die functie tot een einde kwam, heeft hij met een reeks scherpzinnige helicopterviews menigeen een spiegel voorgehouden over de ontwikkelingen in de ambtelijke arbeidsverhoudingen. Ik zal in deze bijdrage de recente geschiedenis van het wetsontwerp Normalisatie rechtspositie ambtenaren schetsen aan de hand van de observaties van Bekker.

2. HELICOPTERVIEW: WETSONTWERP NORMALISATIE RECHTSPOSITIE AMBTENAREN

2012

In de eerste helicopterview (januari 2012) kwam de ambtenarenstatus ook aan de orde. Bekker gaf aan dat 2012 een spannend jaar zou worden voor de ambtelijke status vanwege de behandeling van het initiatiefwetsontwerp over het afschaffen van de ambtelijke status in de Tweede Kamer.

In helicopterview 3 (februari 2012) gaat hij in op de notitie die de bonden naar de Tweede Kamer hebben gestuurd, waarin ze aandacht vragen voor een aantal problemen. Een deel van die problemen wordt als achterhoedegevechten neergezet, maar Bekker geeft ook aan dat de verschillen tussen de bonden en het initiatiefwetsontwerp overbrugbaar lijken te zijn. Als verstandig wordt geopperd, lijkt er een kans dat het ervan komt.

In helicopterview 4 (maart 2012) gaat Bekker in op de vraag of het wel zo wijs is om politieambtenaren uit te zonderen in het wetsontwerp. Nadeel van deze move, zo geeft hij aan, is natuurlijk dat je een duaal systeem in stand houdt voor toch wel een hele grote groep medewerkers. Daarmee vervalt een deel van de voordelen. Principieel is er wat op af te dingen, maar praktisch is het wel verstandig. Overigens is het wel opvallend dat het

politiepersoneel wel de status aparte als ambtenaar wil houden, maar bij de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden niet afkerig is van de juist oorspronkelijk uit het civiele arbeidsrecht komende actiemiddelen.

Mei 2012 is het kabinet gevallen en het is de vraag of het wetsontwerp Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren controversieel wordt verklaard of niet. In helicopterview 7 laat Bekker duidelijk merken dat daar geen aanleiding voor is. Indien langer geaarzeld zal worden zou dit wel eens tot afstel kunnen leiden en zou er weer sprake zijn van een zoveelste mislukte poging tot normalisatie.

In helicopterview 9 (juni 2012) komt de trouwambtenaar om de hoek kijken. Tijdens de verkiezingscampagne valt de aandacht op de trouwambtenaar die weigert homohuwelijken te sluiten. In de kamer wordt het initiatiefwetsontwerp aangegrepen om hier een punt van te maken. Bekker geeft aan hoe hierover in het bachelor onderwijs wordt gesproken als een illustratief klein probleem voor de bredere problematiek rondom de status van ambtenaar. Hij verwijt de Tweede Kamer dat deze zaken daar omgekeerd worden. Men is bezig met een groot debat over de status van de ambtenaren, waar men verzuimt indringend over te spreken en beperkt vervolgens het politieke debat tot de vraag of een ambtenaar mag weigeren een homohuwelijk te voltrekken. Ook hier geeft

Bekker te kennen voorstander te zijn van het pragmatisch omgaan met deze problematiek.

In helicopterview 11 (september 2012), na de Tweede Kamerverkiezingen, is Bekker mee aan het formeren om te kijken hoe een formule bedacht kan worden die voor de PvdA acceptabel is. Door ofwel bepaalde groepen buiten beschouwing te laten ofwel te beginnen met het gelijktrekken van procesrecht. Ook legt hij de link met de discussie over het ontslagrecht in de marktsector. Als er op dat terrein op titel van innovatie en flexibiliteit grote veranderingen worden voorzien, dan is het bijna niet denkbaar om voor de ambtenaren het regime van de Ambtenarenwet 1929 (!) gewoon in stand te houden. ‘We zullen zien’, aldus Bekker.

In helicopterview 14 (november 2012) wordt ingegaan op het regeerakkoord en aangegeven dat de Partij van de Arbeid het verzet tegen het opheffen van de ambtenarenstatus heeft opgegeven, doordat in het regeerakkoord staat dat het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming wordt gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid. Tevens is afgesproken dat de secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden gelijkgetrokken met die in de private sector. ‘Consequent zou zijn geweest’, zo verzucht Bekker, ‘als er ook bij had gestaan dat dat ook geldt voor de primaire arbeidsvoorwaarden’.

In helicopterview 15 (november 2012) spreekt Bekker de verwachting uit dat de minister met een eigen wetsontwerp zal komen over de ambtenarenstatus. Een dergelijk belangrijk onderwerp zal hij niet willen overlaten aan de oppositie.

2013

In maart 2013, helicopterview 19, monitort Bekker de voortgang van het regeerakkoord van kabinet Rutte II. Hij plakt ten aanzien van het dossier ambtenarenstatus daar 'code 3' op: geen informatie bekend over de voortgang van het wetsontwerp.

In helicopterview 23 (mei 2013) wordt weer stilgegaan bij de voortgang van het regeerakkoord. Ten aanzien van de ambtenarenstatus wordt ingegaan op de opmerking in de hervormingsagenda dat het kabinetsvoornemen om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren, belemmeringen zal wegnemen voor uitwisseling met de markt. Tegelijkertijd roept het nieuwe vragen op zoals de bescherming van medewerkers van het Rijk tegen politieke willekeur, aldus Minister Blok in de hervormingsagenda. Bekker vraagt zich af op welke politieke willekeur de minister zal doelen en 'gaat het kabinet daar nu ineens een zwaar punt van maken?'. Dit verklaart wellicht waarom er geen schot zit in het onderwerp, wat nog geaccentueerd wordt door de opmerking van Bekker dat minister Blok zich in de hervormingsagenda

uitlaat over een onderwerp waar minister Plasterk verantwoordelijk voor is.

In helicopterview 26 (oktober 2013) wijst Bekker op de terughoudende houding van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het initiatiefwetsontwerp wordt door de indieners weer opgepakt en Bekker gaat er vanuit dat dit door de regeringspartijen alleen al om politieke redenen ondersteund zal worden en ook door de Eerste Kamer zal komen. Het wordt dan nog interessant om te zien of de bonden werk zullen maken van het geuite voornemen een kort geding aan te spannen om de minister te weerhouden van het contrasigneren. Als we ervan uitgaan dat dat niet gebeurt, of de rechter dat niet zal honoreren, dan is er binnen afzienbare termijn sprake van een geheel nieuwe situatie. Dan kan de minister niet meer volharden in terughoudendheid, maar zal hij aan de slag moeten met alle vervolgwetgeving die dit wetsontwerp met zich meebrengt.

'Het dreigt een soap te worden', aldus Bekker in zijn verzuchtende beschouwingen tegen het einde van het jaar, in helicopterview 28 (december 2013). Het onderwerp wordt op de agenda van de Kamer steeds doorgeschoven, inmiddels al drie maanden lang. Bekker wordt wat pessimistisch en geeft aan dat het 'zomaar zou kunnen zijn dat de tegenstanders, die hopen dat van uitstel ook afstel komt, gelijk zullen krijgen'.

2014

In helicopterview 32 (mei 2014) meldt Bekker dat inmiddels het eerste deel van het Regeerakkoord op het punt van de ambtelijke status (= ontslagrecht) door de minister is binnengehaald zonder er iets voor hoeven te doen, doordat de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel heeft aangenomen. De minister heeft zich kunnen beperken tot de mededeling dat hij geheel achter het wetsontwerp staat. Wel past de kanttekening dat daarmee alleen het eerste deel van de desbetreffende passage in het regeerakkoord wordt uitgevoerd. Het tweede deel, het gelijktrekken van de secundaire arbeidsvoorwaarden met die in de particuliere sector, blijft nog staan als een mooie uitdaging voor de minister. Voortgang op dat vlak is Bekker niet bekend.

In de laatste helicopterview van juni 2014 (nummer 34) geeft Bekker aan dat het tot frustraties leidt als je waarneemt dat op politiek niveau de belangstelling voor de overheidsorganisatie, nagelaten de topbeloningen, minimaal is. De grote problemen van de overheid zijn niet aangepakt. 'Meeliften op de borrelpraat over ambtenaren', zo heeft hij ooit de politieke opvatting over ambtenaren genoemd. Dit geldt van links tot rechts, zo geeft Bekker aan. Tandennarsend zag links de ambtenarenstatus verdwijnen, iets wat trouwens ook conservatief-rechts niet bekoorde, bien étonné de se trouver ensemble. Waar het voornemen

een plek kreeg in het Regeerakkoord, een voornemen waar minister Plasterk overigens niets meer aan wilde of hoefde te doen, omdat het oud-initiatiefwetsontwerp van D66 en CDA voorrang kreeg en na nog een onbegrijpelijk lange behandeltijd eindelijk door de Tweede Kamer werd geaccepteerd. Na behoorlijk te zijn uitgehold, door onder meer de politie ervan uit te sluiten. Dat was niet logisch. De argumenten die werden gehanteerd waren onzin en illustreerden dat men niet begrepen had waar het hier nu precies om ging. Maar de politiebonden wilden nu eenmaal de ambtelijke status handhaven, ook omdat dit hun eigen status ten goede zou komen, en die kregen zoals gebruikelijk hun zin. Maar goed, het nu bij de Eerste Kamer liggende wetsontwerp is in ieder geval iets, zij het dat het helemaal niet onmogelijk is dat de tegenstanders daar nog roet in het eten gooien. Hoewel het in het regeerakkoord staat en D66 en CDA het initiatiefwetsontwerp hebben ingediend, is dit voor de Eerste Kamer typisch zo'n onderwerp waarbij de politieke discipline niet al te streng wordt gehandhaafd en tegenstanders uit alle partijen elkaar ineens onverwachts kunnen vinden en een spaak in het wiel kunnen steken. Voor de indieners zal het oppassen blijven, uitstel is hier snel afstel. Voorts herhaalt Bekker nogmaals zijn pleidooi om te komen tot een moderne Ambtenarenwet waarbij hij verwijst naar de Australian Public Service Act.

3. ANALYSE VAN HET EINDRESULTAAT

Het is Bekker niet gegeven om met zijn helicopterviews de afronding van het wetsontwerp Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren te begeleiden. In zijn laatste bijdrage geeft hij te kennen er nog niet zeker van te zijn hoe de Eerste Kamer hierover zal oordelen. Op het moment van schrijven van deze bijdrage is dat nog niet duidelijk. Bovenstaande bloemlezing uit helicopterviews geven een mooie weerslag van het verloop van een wetsontwerp over een onderwerp dat het ambtenarenrecht al decennialang bezighoudt. Een onderwerp waar ik in 1998 in mijn proefschrift ook al op ben ingegaan. Toen, tevergeefs zoals nu ook weer blijkt, heb ik gepleit om een analyse te maken van het toekomstige arbeidsrecht zoals dat zou moeten gelden, zowel voor werknemers als ambtenaren. Een grondige analyse en vergelijking is niet gemaakt, noch in het kader van het wetsontwerp Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren, noch in het kader van de wijziging in het ontslagrecht zoals die in het arbeidsovereenkomstenrecht doorgevoerd gaat worden door de aanneming van de Wet Werk en Zekerheid. Door een samenloop van omstandigheden, en niet als resultaat van weloverwogen afwegingen, kan geconstateerd worden dat wanneer het wetsontwerp Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren wordt aangenomen, de einduitkomst een andere zal zijn dan bij indiening van het wetsontwerp het perspectief was:

- In vergelijking met het huidige ambtenarenontslagrecht zal de preventieve ontslagtoets worden toegevoegd;
- een (semi)gesloten stelsel van ontslaggronden wordt ingevoerd in de Wet Werk en Zekerheid en dat zal ook van toepassing gaan zijn op de ambtenaren. Wat dat betreft een vertrouwde omgeving om in te opereren, zij het dat ontslag op 'andere gronden' veel beperkter wordt uitgelegd dan in het huidige ambtenarenrecht. Dit betekent minder flexibiliteit;
- het ontbindingsproces bij de kantonrechter, een procedure zonder hoger beroep waarin binnen drie maanden uitspraak gedaan werd over de beëindiging van de arbeidsrelatie en het al dan niet betalen van een vergoeding, komt te vervallen in deze vorm. Hoger beroep wordt mogelijk gemaakt, ontbinding via de kantonrechter kan nog wel, maar niet op dezelfde wijze en op dezelfde gronden als nu het geval is;
- voor het eerst is er sprake van een wettelijke transitievergoeding en de speelruimte voor de rechter wordt sterk ingeperkt om als arbeidsrechter in te spelen op de vraag of voortzetting van de arbeidsovereenkomst nog wenselijk is door verwijtbaar handelen aan de zijde van de werkgever te compenseren met een ontslagvergoeding.

De haast toevallige uitkomst van dit traject leidt ertoe dat veel kenmerken van het ambtenarenrecht terug te vinden zijn in het nieuwe civiele ontslagrecht. De conclusie kan worden getrokken dat het nieuwe ambtenarenrecht er niet eenvoudiger of flexibeler door wordt, maar anderzijds kan ook niet gesteld worden dat het nieuwe ambtenarenrecht een inferieure vorm van rechtsbescherming biedt.

Of het er gaat komen en hoe lang het nog in deze vorm zal blijven bestaan, zal de toekomst uitwijzen. Een toekomst die Bekker als bijzonder hoogleraar niet meer mee zal maken, maar als volger van de arbeidsverhoudingen bij de overheid zeker in de gaten zal houden en waarover hij nog niet voor het laatst gesproken zal hebben.

'GOVERNMENT BY AMATEURS' EN DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Ron Niessen

*Bijzonder Hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel
van 2000 tot 2010*

Ik heb het wel eens vaker over 'government by amateurs'.¹ In voorbije tijden werd dit fenomeen misschien als ideaal gezien, maar het verschijnsel is al een hele tijd een feitelijkheid en een onvermijdelijkheid. De term geeft aan dat bestuurders lang niet altijd deskundig zijn op alle beleidsterreinen die aan hen zijn toevertrouwd. Is dat erg?

DESKUNDIGHEID IN HUIS HEBBEN?

Er werd indertijd veel gemopperd over de toenmalige burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, die tegenover de gemeentelijke enquêtecommissie over de Noord-Zuidlijn iets in deze geest verklaarde: 'Het gemeentebestuur heeft niet de deskundigheid in huis om het bestek en de kosten daarvan te kunnen beoordelen.' Had Amsterdam dan die expertise wel in huis moeten hebben? Een openbaar bestuur dat alle denkbare deskundigheid in huis moet hebben, wordt een moloch en zal, doordat specialisten niet echt gewaardeerd worden in de overheidsdienst², snel het slachtoffer worden van afslankingstaakstellingen.

Waar ik heen wil, is dit: het openbaar bestuur hoeft niet alle deskundigheid in huis te hebben, maar moet wel een aanvaardbaar niveau van deskundigheid binnen de gelederen hebben, voldoende en adequaat om offertes van externen goed te kunnen beoordelen.

¹ Niet voor niets zeg ik hier: 'Ik heb het wel eens vaker gehad ...' Dit doe ik om onder het heden ten dage modieuze verwijt van zelfplagiaat uit te kronkelen.

² Ondanks dat Roel Bekker als SG voor de vernieuwing van de rijksdienst een lans gebroken heeft voor specialisten.

MAAR LUISTEREN BESTUURDERS WEL?

Maar willen bestuurders wel naar hun interne deskundige luisteren? Ervaringsfeit is bijvoorbeeld dat bestuurders eerder naar de landsadvocaat willen luisteren, dan naar hun eigen eminente juridisch adviseur. En ik heb sterk de indruk dat de interne ICT-adviseur ook niet het oor heeft van de bestuurders. Willen bestuurders niet naar hun deskundige(r) ambtenaren luisteren uit onwil? Of uit wantrouwen? Of vanuit een gevoel – waar zij in het algemeen niet tegen kunnen, maar wat in feite wel zo is – dat zij afhankelijk zijn van hun ambtenaren?

Wat hiervan ook zij, veel riskanter is dat bestuurders niet alleen niet willen luisteren naar de deskundigen binnen hun eigen apparaat, maar het ook de betrokken ambtenaren zeer kwalijk nemen als die met een aan hen onwelgevallig advies komen. Roel Bekker vertelde ooit eens op een door het CAOP georganiseerde bijeenkomst over zijn ervaringen met buitenlandse ambtenaren ('Bereide Roel zag op zijn tochten...'), het verhaal over de Ierse minister van Financiën, die zijn ambtenaren met ontslag bedreigde als zij door bleven gaan met waarschuwen voor de negatieve gevolgen van zijn beleid. Het ging naar zijn zeggen toch goed? En intussen geraakte Ierland in een financiële crisis.

Bekend is ook het verhaal van de Nederlandse minister³ die dreigde de carrière van een bepaalde ambtenaar onder de loep te nemen, als hij geen uitvoering gaf aan een door de minister gewenste maatregel, ook al vond hij (de ambtenaar) die in strijd met een bepaald verdrag.

Dit brengt mij bij mijn stokpaardje, waar Roel Bekker een geharnast tegenstander van is, en ten aanzien waarvan ik de opvatting van Roel Nieuwenkamp niet goed kan plaatsnemen (ik kom op dat laatste terug): mijn tegenstand tegen verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Die verdere normalisering betekent dat het gros van de ambtenaren niet langer de ontslagbescherming heeft die voor deze functionarissen nu nog⁴ geldt. En daardoor worden ambtenaren niet langer beschermd tegen ontslag op basis van politieke willekeur en worden zij gedemotiveerd om hun bestuurder open en eerlijk tegenspel te leveren en desnoods tegen te spreken.

Ik erken dat in voorkomend geval krachtens het nieuwe ontslagrecht de civiele rechter de redelijkheid van een eventueel ontslag wel zal beoordelen. Ik ga niet zeuren over de kosten van een civiele procedure, die voor een ambtenaar veel hoger zouden zijn dan de bestuursrechtelijke procedure van het huidige ambtenarenprocesrecht. Het gaat mij om het stadium vóórdat de rechter eraan te

³ Ik ga geen namen of functies noemen. Ik neem een voorbeeld aan Roel Nieuwenkamp, die in zijn proefschrift sappige verhalen over politiek-ambtelijke verhoudingen vertelde, maar ze alle had geëncrypteerd.

⁴ Deze bijdrage moest worden afgesloten op een moment dat nog niet duidelijk was hoe het in de Eerste Kamer zou aflopen met het initiatiefontwerp tot verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie (Kamerstuk 32 550). Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer was erg kritisch ...

pas komt: de betrokken ambtenaar is dan door zijn bestuurder geïntimideerd.

VERTROUWEN, LOYALITEIT EN POLITIEK-BESTUURLIJKE SENSITIVITEIT

Een bejegening van een ambtenaar zoals ik die zo-even beschreef, heeft een breder effect. Zijn verhaal wordt rondverteld in de organisatie – dat is een natuurlijke gang van zaken. En dat kan leiden tot vermindering, ja zelfs het verdwijnen van de loyaliteit binnen het ambtelijke apparaat voor de betrokken bestuurder.⁵

Het komt ook voor dat ambtenaren niet uit ondeskundigheid of disloyaliteit, maar uit onbegrip over wat er van hen mag worden verwacht, de bestuurder niet de informatie geven die voor hem politiek relevant is. Roel Bekker geeft daarvan een voorbeeld.⁶ Dat er door Bulgaren fraude werd gepleegd met zorgtoeslagen was ambtelijk wel bekend, maar niet doorgegeven aan de bestuurder.

Roel Bekker pleit in dat verband voor meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij ambtenaren. Terecht mijns inziens. Maar er is meer nodig om – zullen we ze zó noemen: – politiek-ambtelijke incidenten als door Roel Bekker bedoeld te voorkomen. Ambtenaren moeten ook het lef hebben om aan hun bestuurder ‘moeilijke’ informatie te melden. Maar zij zullen dat te gereder doen als zij kunnen functioneren in een klimaat van

wederzijds vertrouwen tussen bestuurder en zijn ambtenaren. Maar bovenal geldt dat ambtenaren moeten kunnen functioneren in een veilige omgeving. ‘Veilige omgeving’ niet in de zin van ARBO-veilig, maar in de betekenis van een klimaat waarin er voor een ambtenaar niet alleen geen beletselen zijn om de bestuurder open en openhartig te informeren, maar ook geen risico’s voor zijn rechtspositie.

En zo kom ik dan toch weer op het verdwijnen van de ontslagbescherming voor ambtenaren waar ik tegen ben (het verdwijnen).

Daar komt nog iets bij. De ambtelijke rechtspositie zal nooit zó normaal worden dat in het ambtelijke salaris het hierboven beschreven ontslagrisico verdisconteerd zal zijn. De politiek wil namelijk een maximumsalaris voor ambtenaren en een maximumbedrag voor een vertrekregeling.⁷ Hoe anders ligt dat in het bedrijfsleven! Als dat te maken krijgt met maximering van vertrekregelingen, dan doet men net zoals bij maximering van de bonussen voor bankiers: men verhoogt simpelweg het basissalaris. Daar hoeft men bij de overheid niet om te komen. En dat brengt mij bij een van de voornaamste argumenten tegen het initiatiefwetsvoorstel dat moet leiden tot verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie: wie ambtenaren marktconform wil behandelen, moet hen ook marktconform belonen, en wie hen niet markt-

⁵ Naast de hier beschreven incidenten zijn het de grote bezuinigingsrondes en de grote beleidsomkeringen die ertoe leiden dat – in de woorden van Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp – ‘de mentale moeite die het [aan het ambtelijk apparaat] kost om mee te werken, groter is dan vroeger gebruikelijk was’ (Staat van de ambtelijke dienst 2011, blz. 191. Intussen heeft Roel Nieuwenkamp in zijn ‘Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen’ uit 2013, een wat optimistischer beeld gekregen. Zie bij voorbeeld zijn conclusies op blz. 178.

⁶ In ‘Staat van de ambtelijke dienst 2013’, blz. 234 e.v.

⁷ À propos: hoe zit dat in deze gevallen, met de door het initiatiefvoorstel dat ik hier bespreek, nagestreefde tweezijdigheid van de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel? Maximering door wet- of regelgeving is zo eenzijdig als ik-weet-niet-wat!

conform wil belonen, moet ophouden met ernaar te streven hen marktconform te behandelen.

Helaas! Het lijkt erop dat de primaire beloning voor ambtelijke topfunctionarissen door hen niet als een belangrijk probleem wordt ervaren.⁸ En al evenmin lijken zij zich druk te maken over de gevolgen voor hen van verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie.⁹ Ik raad hen aan om zich wél zorgen te maken, voor het geval dat het initiatiefvoorstel tot verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie volledig wordt geëffectueerd. Hoe goed het volgens Roel Nieuwenkamp heden ten dage ook gaat met de politiek-ambtelijke verhoudingen¹⁰, ik verwacht in de toekomst meer incidenten. Er zal namelijk altijd een sterke ontslagreflex zijn bij politici, mede gestimuleerd door de meedogenloze intolerantie bij de media (en dan heb ik het nog niet eens over de sociale media) voor fouten binnen de ambtelijke organisatie. Ik ben namelijk tot nu toe geen enkel redactioneel commentaar tegengekomen waarin op vergevingsgezinde toon gesproken werd over de overheid als een ook door haar fouten lerende organisatie.

EEN MOGELIJKE OPLOSSING

Ik bepleit dan ook dat, mocht het initiatiefontwerp tot verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie het halen, de ambtenarenbonden zo snel mogelijk bij de diverse overheidswerkgevers weten af te dwingen dat het (min of meer) gesloten stelsel van ontslaggronden uit het huidige ambtenarenrecht, in de ambtenaren-cao's wordt opgenomen. Daarnaast zou in de cao's of – dat blijft ook mogelijk – in de uitvoeringswetgeving die benodigd is als het initiatiefontwerp het Staatsblad zou bereiken, een stelsel in het leven geroepen kunnen worden van bedenkingencommissies die adviseren over een voorgenomen ontslag; zo ongeveer als de huidige bezwarencommissies. Die bedenkingencommissies komen in het bedrijfsleven ook voor, dus voorstanders van normalisering van de ambtelijke rechtspositie kunnen hier geen bezwaar tegen hebben.

Elders¹¹ zal ik deze gedachte verder uitwerken, met name ter bescherming van functionarissen die 'dicht bij het vuur zitten'.

Dit betekent niet dat een dubieus ontslag niet meer zou kunnen voorkomen, maar dat moet dan maar uiteindelijk aan de rechter worden overgelaten.

⁸ Zie Roel Nieuwenkamp, 'Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen' 2013, blz. 59-60.

⁹ Roel Nieuwenkamp, 'Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen' 2013, blz. 60 en 63.

¹⁰ 'Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen' 2013, blz. 63.

¹¹ En wel in de jubileumbundel van de Vereniging Ambtenaar & Recht die binnenkort zal verschijnen.

SLOT

Roel Nieuwenkamp stelt (in zijn oratie, meen ik) de terechte vraag: ‘Voor welk probleem is [verdere] normalisering van de ambtelijke rechtspositie een oplossing?’ Maar hij heeft ooit ook gezegd dat de argumenten van zowel voor- als tegenstanders rammelen. Dat moge zo zijn, maar – de lezer moge dit zelf concluderen uit wat ik hierboven gezegd heb – die van mij rammelen het mooist! Toch?

Meer argumenten tegen verdere normalisering vindt men in de afscheidsrede van 8 oktober 2010, getiteld: ‘Mythen en legenden van onder der Haagse kaasstolp, deel zoveel’. Zie www.caop.nl/leerstoelen.

Alex Brenninkmeijer

*Lid van de Europese Rekenkamer, tot 2014
Nationale ombudsman.*

*Voorganger van Roel Bekker als Bijzonder
Hoogleraar Albeda Leerstoel*

INTRODUCTIE

Meten is weten is naar mijn idee het devies van Roel Bekker. Model daarvoor staat de onder de hoede van het CAOP uitgegeven *Staat van de ambtelijke dienst – STAD* – waarin tweejaarlijks voor onderwerpen als arbeidsmarkt, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsproductiviteit, het management, de medezeggenschap en de kwaliteit geanalyseerd wordt wat de actuele stand van zaken is. Doel is het inzicht in de ambtelijke dienst te vergroten en na te gaan waar verbeteringen mogelijk en gewenst zijn. Roel Bekker voegt daar een verzuchting aan toe: ‘Wat zou het toch prettig zijn als de informatie over de overheid als arbeidsorganisatie beter geordend en ontsloten zou zijn!’

KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENSTVERLENING

In de STAD 2013 heb ik in mijn rol van Nationale ombudsman aandacht geschonken aan de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening. Bij het Jaarcongres van de Leerstoelen met als titel ‘Na één jaar Rutte 2’ heb ik terugkijkend op acht jaar ombudsmanschap mijn visie gegeven op de kwaliteit van de dienstverlening. Hiermee blikte ik vooruit op mijn laatste jaarverslag als ombudsman over 2013¹: ‘*Persoonlijk of niet ... Digitaal of niet?*’. Tijdens het congres werd vanuit de zaal opgemerkt dat de kwaliteit van de overheidsdienstverlening door burgers altijd rond de zeven werd gewaardeerd, maar dat een hogere waardering

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013–2014, nr 33 876.
<http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/Verslag%202013.pdf>

moeilijk te behalen valt. Bij deze opmerkingen zou ik twee kanttekeningen willen plaatsen.

VERSCHILLEN IN DE WAARDERING

Ten eerste blijkt uit het vergelijkend overzicht van Westhoek in STAD 2013 dat er aanzienlijke verschillen zijn in de waardering van verschillende overheidsorganisaties. Het door bestuurlijke problemen gekwelde CBR scoorde in 2010 een 5,7 en werd onder ministerieel verscherpt toezicht geplaatst². Terwijl de SVB een 7,8 tot zelfs een 8 in 2012 scoorde. Inmiddels wordt het CBR hoger gewaardeerd. Deze cijfers komen overeen met de indruk die ik als Nationale ombudsman had van de wijze waarop deze overheidsorganisaties functioneren. Belangrijk is de vraag of de leiding van de betreffende organisaties goede dienstverlening aan burgers hoog op de agenda plaatsen. Niet ten onrechte laat Westhoek in zijn bijdrage zien dat belangrijke overheidsorganisaties zich zorgen maken over de bezuinigingen voor de waardering voor hun dienstverlening. Meer zal digitaal moeten en er is minder ruimte voor maatwerk.

INVESTEREN IN DIENSTVERLENING

Dit brengt mij bij mijn tweede kanttekening. Als met enige gelatenheid wordt geconstateerd dat een zeven voor dienstverlening het best haalbare lijkt, dan zou daaruit kunnen worden afgeleid dat het weinig zin heeft om te investeren in zodanig goede dienstverlening dat burgers tevreden of

zelfs zeer tevreden zijn. Tegen deze gelatenheid kan natuurlijk ingebracht worden dat de overheid er is voor de burger en niet omgekeerd. De bestaansreden voor de overheid is de burger. Maar daar zou ik iets aan willen toevoegen wat mij als ombudsman in de loop der jaren steeds meer is gaan intrigeren. ‘Klanttevredenheid’ is voor bedrijven zoals een supermarkt of autodealer belangrijk, maar de burger is geen ‘klant’ van de overheid. De relatie overheid-burger heeft een eigen karakter. Het gaat daarom niet alleen maar om de tevredenheid van burger over de ‘producten’ die de overheid levert.

WAARDEN

De relatie overheid-burger berust op waarden die verbonden kunnen worden met thema's als vertrouwen, legitimiteit en aanvaarding. De overheid levert niet alleen ‘producten’, maar stelt ook eisen aan burgers, heft belastingen en neemt soms ook voor de burger negatieve beslissingen. Een klant kan bij een super wegblijven en een autodealer links laten liggen, maar onder het overheidsgezag kom je niet uit, tenzij je emigreert. De relatie overheid-burger wordt uiteindelijk bepaald door de concepten democratie en rechtsstaat. Wat de overheid doet is van dag tot dag voorwerp van democratisch debat en de juridische waarborgen voor burgers spelen een belangrijke rol. Daarom kan er vertrouwen in de overheid ontstaan, kan overheidshandelen gelegitimeerd worden en kan de

² J.J.N. Westhoek, De angst voor de ontevreden burger, STAD 2013 p. 80 e.v.

burger de besluiten die over zijn belangen genomen worden aanvaarden. Bij de onderwerpen vertrouwen, legitimatie en aanvaarding sta ik kort stil.

VERTROUWEN

Vertrouwen is een kernthema in onze samenleving. Zowel in ons persoonlijke leven als, als burger. Mensen blijken ‘sensemakers’ te zijn, in die zin dat ze op basis van beschikbare informatie proberen te begrijpen wat er met hun belangen gebeurt³. In die zin zou je ook kunnen zeggen dat de relatie burger-overheid voor een belangrijk deel steunt op de informatie die burgers – in begrijpelijke vorm – van de overheid krijgen. Deze informatie draagt ertoe bij dat de burger de overheid als ‘rechtvaardig’ ervaart. Gehoord worden, met respect behandeld worden en serieus genomen worden in zijn belangen vormen de essentiële ingrediënten voor de procedurele rechtvaardigheidsbeleving. Iets wat in het Engels zo mooi ‘justice’ heet.

LEGITIMATIE

De werking van onze samenleving verandert mede onder invloed van onze betere scholing en de digitale media ingrijpend. Burgers zijn steeds beter geïnformeerd en willen steeds vaker zelf hun oordeel vormen. Dat leidt ook tot een verschuiving in de gronden voor de legitimatie van de overheid. Autoritair gezag wordt steeds minder aanvaard. Dat betekent niet dat overheidsgezag

niet meer wordt aanvaard, maar de grondslag verschuift. De belangrijkste grond voor legitimatie vormt de procedurele rechtvaardigheidsbeleving. Anders gezegd, als een burger zich correct behandeld voelt, dan is hij geneigd om het overheidsgezag als legitiem te zien. Agenten kunnen veelal probleemloos hun werk doen, omdat onze politie professioneel om weet te gaan met burgers⁴.

AANVAARDING

De aanvaarding van overheidsbesluiten – zeker als het om voor burgers negatieve beslissingen gaat – is eveneens afhankelijk van de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Deze toevoeging – negatieve – is belangrijk: juist als we geconfronteerd worden met negatieve beslissingen, blijkt het essentieel dat we ons eerlijk, rechtvaardig behandeld voelen. Daarom is het voor de overheid belangrijk om te investeren in de kwaliteit van de dienstverlening. Niet omdat de burger een klant is, maar omdat overheidsgezag niet zonder vertrouwen, legitimatie en aanvaarding kan⁵.

BESLUIT

Roel Bekker was mijn opvolger als houder van de Albeda Leerstoel. Zijn streven naar het goed ordenen van de feiten om zo tot meer inzicht te komen, het bekende “meten is weten” heb ik altijd zeer gewaardeerd. Bij verschillende gelegenheden heb ik mijn voordeel kunnen doen met zijn brede ervaring in de openbare dienst. Hij heeft dat

³ K. van den Bos, Vertrouwen in de overheid, Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu. Den Haag 2011. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/03/01/vertrouwen-in-de-overheid.html

⁴ A.F.M. Brenninkmeijer, Het gezag van de politie, Cahiers Politiestudies, Jaargang 2014, 31.

⁵ A.F.M. Brenninkmeijer, Kafka als ikoon, Christen Democratische Verkenningen, 2010, nr. 3.

werken bij de openbare dienst wel eens vergeleken met marathon lopen⁶. Ik heb Roel ervaren als iemand met onversaagdheid als het gaat om de verbetering van de openbare dienst: ‘meten is weten’. Hij verdient wat mij betreft een ereplaats in de selectie kring van marathonlopers rond het Binnenhof die hij eerder zelf geïntroduceerd heeft.

⁶ Roel Bekker, Marathonlopers rond het Binnenhof, Topambtenaren bij het rijk 1970-2010, Boom Lemma 2012.

Philip Geelkerken

Directeur CAOP

2014

Citaat: 'Het zijn lastige tijden voor ambtenaren. Het sociale klimaat in de publieke sector is kil en grijs. Er wordt veel bezuinigd en afgeslankt. In de meeste sectoren zijn de lonen bevroren. De afslanking van de ambtelijke diensten is, ondanks wat daarover soms wordt beweerd, aanzienlijk. Wel lijkt het alsof in de uitvoering meer wordt afgeslankt dan in het beleid. Er bestaat bij ambtenaren veel vrees voor het verliezen van hun baan, 44 procent is hier bang voor. De jonge instroom is voorts sterk afgenomen waardoor verdere vergrijzing onontkoombaar is. De kwaliteit van de ambtelijke dienst kan onder druk komen te staan. Zeker als er wel wordt bezuinigd en afgeslankt, maar het takenpakket niet kleiner wordt. De politiek-ambtelijke verhoudingen komen meer en meer onder druk te staan waarbij ook een groei van de politieke bemoeienis met topbenoemingen is waar te nemen. Kortom: uit de STAD komt een tamelijk zorgelijk beeld naar voren als het gaat om de ontwikkelingen in de ambtelijke dienst.'

Deze zinnen komen uit het persbericht van de in het najaar 2013 verschenen leerstoelpublicatie 'Staat van de ambtelijke dienst (STAD). Hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?'. Zij duiden de omstandigheden en ontwikkelingen waarmee de publieke sector volgens diverse deskundigen al een aantal jaren te maken heeft. Uiteraard hebben ook de bijzonder hoogleraren Roel Bekker en Roel

Nieuwenkamp hun verdienstelijke bijdragen aan deze publicatie geleverd. Beiden hebben hun eigen vakgebied: 'arbeidsverhoudingen' (R.B.) en 'overheid als arbeidsorganisatie' (R.N.). Beiden zijn ook expert en ervaringsdeskundige op een gemeenschappelijke thema: 'de verhouding tussen politici en (top)ambtenaren'. De publicaties daarover dragen pakkende titels als 'Liaisons dangereuses' (R.B.) en 'Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen' (R.N.).

In het persbericht staat eveneens een quote uit een van de interviews uit de 'STAD': 'De ambtenaar is uiterst loyaal, ze zijn trots op hun werk...'. Recentie publiciteit leert ons wel dat het uitblijven van cao's daar enigszins afbreuk aan kan doen. Toch zou ik de trots op het werk, op het willen leveren van een maatschappelijke bijdrage op het netvlies willen houden.

Werken in het publieke domein is in de loop van de tijd complexer geworden, net als de samenleving. Burgers zijn terecht mondiger geworden, het al relatief kleine Nederlandse ambtenarenapparaat is verder ingekrompen, decentralisatie en gedeeltelijke marktwerking zorgen voor nieuwe rollen en samenwerkingsverbanden in de verschillende overheidslagen, beleid komt dichterbij de uitvoering te staan, de 'integere overheid' is vaker een issue en de individualisering van de maatschappij dringt ook

door in wensen van medewerkers over hun arbeidsvoorwaarden.

Wil de overheid haar doelstellingen halen, kwaliteit leveren en geloofwaardig zijn voor de burger, dan moet zij beschikken over een goed openbaar bestuur, een effectieve organisatie, een evenwichtige arbeidsmarkt, gemotiveerde medewerkers en goed leiderschap.

2020

Citaat: 'Een goede mix aan jonge en oudere medewerkers werkt nog steeds zeer gedreven vanuit een hoge maatschappelijke betrokkenheid. Zij zijn trots op hun beroep. Hun kwaliteit en efficiënte manier van werken is hoog, zij hebben voldoende professionele ruimte en weten waar zij veilig vermoede misstanden kunnen melden. Zij staan sterk in contact met burgers. Zij voelen zich gewaardeerd en zij kennen een hoge mate van arbeidsvreugde. Dankzij hun brede inzetbaarheid zijn zij mobieler op de arbeidsmarkt. Hun kennis en ervaring zijn in meerdere organisaties verspreid; de kennisdeling in de publieke sector is daardoor maximaal. De loonontwikkeling kan ook concurreren met die in de marktsector.'

Als dit zinnen in het persbericht over de STAD 2020 zouden zijn, dan zijn daar een aantal zaken voor nodig:

De arbeidszaken zijn structureel geagendeerd en de arbeidsvoorwaarden zijn passend en toereikend.

Goede arbeidsverhoudingen zijn een leidend beginsel in het behoorlijk bestuur, goed werkgeverschap en goed werknemerschap. De dialoog tussen werkgever en werknemer is vanzelfsprekend. Zij staan met elkaar in contact over vernieuwingen in het werk en over de arbeidsvoorwaardenvorming. De medezeggenschap is goed geregeld en herkenbaar. De cao is gemoderniseerd en van iedereen; de cao kent individuele keuzes.

In het strategisch personeelsbeleid is veel aandacht voor employability, talent en talentontwikkeling, en duurzame inzetbaarheid. Werkgevers en werknemers spelen op deze manier goed in op een steeds veranderende omgeving.

De kwaliteit van het werk is hoog en duurzaam. Medewerkers willen en kunnen hun leven lang blijven leren, ook op oudere leeftijd, en hun werkgever stimuleert hen daarin.

De overheid kent een arbeidsklimaat met een optimaal oog voor de arbeidsomstandigheden. Een oog vooral voor de sociale veiligheid, de werkdruk, het slimmer werken, een hoge arbeidsproductiviteit in combinatie met een hoge arbeidsvreugde.

Integriteit en het integriteitsbeleid in het teken van preventie staan hoog op de agenda en dat organisatiebreed. Er heerst een werkklimaat waarin het melden van vermoede misstanden wordt omarmd en het zelfreinigend vermogen groot is.

Bij de overheid werkt voldoende jong talent en er zijn voldoende stageplaatsen. Trainees stromen door naar reguliere banen in de sector zelf. Nieuwe en bestaande kennis vullen elkaar aan; generaties staan goed met elkaar in contact. De personeelssamenstelling bij de overheid is een afspiegeling van de samenleving.

Innovatie in het werk is een voortdurend proces door een actief beleid. Nederland leert daarin ook van andere landen.

De 'STAD 2020' zou kortom als ondertitel mogen hebben: 'Liaisons constructives' en zeker ook een dankwoord voor de eerdere verdiensten van Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp moeten bevatten.

INTEGRITEITSNETWERKEN: TOEKOMSTVOORSPELLING OVER DE ONTWIKKELING VAN INTEGRITEITSMANAGEMENT

Alain Hoekstra

*Coördinerend Beleidsadviseur Bureau
Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)
& promovendus aan de Rotterdam School of
Management (EUR/RSM)*

Het denken over integriteitsmanagement heeft zich gedurende de afgelopen twintig jaar ontwikkeld.¹ Vanuit het verleden, zal ik via het heden een voorspelling doen over de toekomstige ontwikkelingen. Uitgangspunt voor het vergezicht is dat de huidige aanpak van integriteitsmanagement tegen zijn eigen grenzen aanloopt en verbreding behoeft. Maar laten we beginnen bij het begin.

In de periode voor 1990 was integriteit een thema dat nog nauwelijks serieus genomen werd. Het integriteitsbeleid bij de overheid behelsde niet veel meer dan een verzameling van (on)geschreven regels en afspraken.² De aandacht voor integriteit was incident gedreven en resulteerde in de gefragmenteerde inzet van wat vrijblijvende maatregelen. In de jaren negentig veranderde dat en kwam de discussie over integriteit op gang.³ De aandacht werd structureler en het pakket aan wettelijke verplichtingen, integriteitsmaatregelen en -instrumenten dijde langzaam verder uit. De ontwikkelingen waren sindsdien afwisselend incrementeel en abrupt van aard. Wanneer de aandacht voor het thema weer wat afvlakte, leidden schendingen doorgaans tot hernieuwde alertheid en initiatieven.⁴

Rondom de eeuwwende zien we vervolgens de eerste integriteitsbureaus binnen overheden ontstaan. Ook werden hier en daar integriteitsfunctionarissen of -coördinatoren aangesteld. Inmiddels

¹ Deze bijdrage is een bewerking en verdere doordenking van een eerdere publicatie: Hoekstra, A. 2014. Integriteitsmanagement: de kracht van samenwerking. HR-Overheid, mei 2014, p. 25.

² Van den Heuvel, J.H.J., L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal en K. Steenbergen. 2010. Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Boom/ Lemma.

³ R. Bekker. 1996. Ja, vriend, de ene dienst is de andere waardig. Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen. Den Haag: Sdu Uitgevers.

⁴ Hoekstra, A. en S.M. Kaptein. 2011. Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen. Bestuurswetenschappen, Nr. 4, pp. 32-51.

zijn meerdere organisaties over stag en wordt het belang van deze functionarissen in toenemende mate ingezien. Het betreft een relatief nieuw soort functie die nog niet geheel is uitgekristalliseerd. De meeste integriteitsfunctionarissen zijn nog pioniers zonder een heldere functie- of taakomschrijving, ze hebben doorgaans geen eigen budget, moeten het integriteitswerk er een beetje naast doen en er is ook nog niet goed nagedacht over hun positionering in de organisatie. In de meeste gevallen zijn het éénpitters die moeten proberen om de aandacht voor integriteit binnen hun organisaties op de agenda te houden en vorm te geven.⁵ Ze geven vaak aan over onvoldoende kennis, kunde en middelen te beschikken om die taak in hun eentje goed uit te kunnen voeren. Voorts kampen ze niet zelden met weinig draagvlak, stuiten ze op weerstand en lopen daarmee tegen de grenzen van hun eigen ambities aan.

Inmiddels zijn we tot het inzicht gekomen dat het belangrijk is om die eenzaamheid te doorbreken. Een eerste belangrijke stap daarin is om te gaan denken vanuit de idee van het bredere integriteitsnetwerk. Naast de integriteitsfunctionaris zijn er immers veel functionarissen en (staf)afdelingen binnen de organisatie die verantwoordelijk zijn voor deelaspecten van het integriteitsbeleid. In dit verband kan onder meer gedacht worden aan de afdelingen zoals HRM, Facilitaire zaken, Inkoop en ICT, alsmede aan de vertrouwenspersoon, de

bedrijfsarts en de OR. Doorgaans is er echter nog amper contact tussen deze actoren. Als geheel zouden zij echter effectiever kunnen opereren door een *intern integriteitsnetwerk* te organiseren. De integriteitsfunctionaris treedt daarin als spelverdeler op om alle actoren en initiatieven met elkaar in verband te brengen en op elkaar af te stemmen. Hij of zij stelt met deze actoren een overkoepelend integriteitsplan op, brengt de verschillende verantwoordelijkheden in kaart, formuleert doelen, benoemt de activiteiten, monitort de voortgang en rapporteert jaarlijks aan het bevoegde gezag over de voortgang.

Maar er is een tweede verbreding mogelijk en nodig omdat het interne netwerk slechts deels tegemoet kan komen aan de geschetste problematiek. De aanwezige interne kennis, tijd en middelen blijven beperkt en organisaties en hun integriteitsfunctionarissen blijken bovendien de behoefte te hebben om kennis en ervaringen uit te wisselen met hun 'peers'.⁶ Er is met andere woorden ook behoefte aan *externe integriteitsnetwerken*. In de praktijk blijken sommige organisaties en functionarissen overigens al succesvol samen te werken. Het gaat daarbij om het informeel uitwisselen van inzichten en 'best practices', het gezamenlijk ontwikkelen van instrumenten, het delen van integriteitsexperts of om samenwerkingsverbanden gericht op het beïnvloeden van toezichthouders of regelgevers.

⁵ Zweegers, M. en A. Hoekstra. 2013. De integriteitsfunctionaris: niet het geweten van de organisatie, maar pionier en strategische aanjager. Jaarboek Integriteit. Pp. 82-85. Den Haag: BIOS.

⁶ Hoekstra, A., J. Talsma en S.M. Kaptein. 2014. Samen integriteit versterken. Integriteit in externe samenwerkingsverbanden. Den Haag: BIOS.

Dit gebeurt nog lang niet overal, maar toch hebben deze externe integriteitsnetwerken de toekomst. De waardering voor deze vorm van samenwerking blijkt zeer groot te zijn. Het samenwerken aan integriteit leidt tot efficiencyvoordelen, wat in deze tijd van bezuinigingen een belangrijk gegeven is. Bovendien komt men in gezamenlijkheid tot kwalitatief betere integriteitsinstrumenten en -beleid. Integriteitsverbanden blijken kortom effectief te zijn.

Integriteitsnetwerken dragen bij aan de borging en institutionalisering van integriteit, waar volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan moet worden gewerkt.⁷ De integriteitscoördinator vervult daarin een scharnierfunctie door het interne netwerk te versterken met externe integriteitsnetwerken. Door te sparren met zijn 'peers' blijkt de integriteitscoördinator effectiever binnen de eigen organisatie te kunnen opereren. Daarnaast genereren samenwerkingsverbanden druk op de organisatie die het makkelijker maakt om de aandacht voor integriteit op de agenda te houden en zich daar samen met de partners verder in te blijven ontwikkelen.

Zowel afzonderlijk, maar zeker gecombineerd, bieden interne en externe integriteitsnetwerken een oplossing voor de problemen waar integriteitsmanagement tegenaan begint te lopen.

Bovendien sluiten zij aan bij de bredere trend van horizontalisering en samenwerking binnen het openbaar bestuur. En last but not least blijkt samenwerking met andere organisaties op het gebied van integriteitsbevordering te leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen. Het voor gezamenlijk gebruik ontwikkelen van instrumenten en het 'poolen' van integriteitsexperts, waardoor niet iedere organisatie alle expertise zelf in huis hoeft te hebben, zijn daar voorbeelden van die zeker ten tijde van bezuinigingen en taakstellingen tot de verbeelding moeten spreken.

⁷ Ministerie van BZK: Beleidsdoorlichting integriteit(sbeleid). Mei 2014; Brief aan de Tweede Kamer. Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s.. 8 november 2013; Nota actualisering Integriteitsmanagement. 23 juni 2014.

MARATHONLOPERS OF SCHADUWPOLITICI? NAAR EEN NIEUWE ONDERZOEKSAGENDA OVER POLITISERING

Caspar van den Berg

Universitair Docent aan het Instituut
Bestuurskunde van de Universiteit Leiden,
Campus Den Haag

Zowel Roel Bekker als Roel Nieuwenkamp hebben bij het vervullen van hun leeropdracht in ruime mate aandacht geschonken aan het al dan niet toenemende politieke karakter van de rol van topambtenaren in Nederland. Verrassend is dit niet: het thema politieke aansturing en ambtelijke neutraliteit is een kernonderwerp in de Bestuurskunde en intrigeert zelfs het brede publiek, zoals de immense populariteit van kwaliteitstelevisieseries zoals *Yes Minister* (1980-1988) en *Borgen* (2010-2013) laat zien.

Interessant is echter dat Bekker en Nieuwenkamp in de loop van hun hoogleraarschappen beiden tot verschillende conclusies zijn gekomen ten aanzien van de mate van politisering en van de kwaliteit van het politieke-ambtelijke klimaat. Nieuwenkamp concludeert dat het werk van topambtenaren de afgelopen jaren *politieker* is geworden¹, terwijl Bekker juist heeft waargenomen dat het politieke systeem weliswaar steeds *politieker* wordt, maar dat ambtenaren steeds *ambtelijker* worden.² Nieuwenkamp leidt een verbetering van het politiek-ambtelijke klimaat af uit de sterke vermindering van de angst- en indekculatuur die 15 tot 20 jaar geleden heerste.³ Bekker constateert daarentegen met enige weemoed dat de 'ambtelijke helden van weleer' toch een ander profiel hadden vergeleken met de eisen die nu aan de Overheidsmanagement van het jaar worden gesteld. Volgens Bekker zouden huidige topamb-

¹ Nieuwenkamp, R. (2013) *Schaduwpolitici, bondkragen en blokkendozen*. Den Haag: CAOP.

² Bekker, R. (2009) *Liaisons Dangereuses* (Oriatie) Leiden: Universiteit Leiden

³ 'De Ambtenaar als Schaduwpoliticus', PM 28-01-2014, p. 13.

⁴ Bekker, R. (2012) *Marathonlopers rond het Binnenhof*, Den Haag: Boom/Lemma, p. 412

⁵ Painter, M. en Peters, B.G. (red.) (2010) *Tradition and Public Administration*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan

⁶ Kopecky, P., Mair, P. en Spirova, M., (red.) (2012) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

⁷ Aucoin, P. (2012) *New Political Governance in Westminster Systems*, *Governance*, 25:2, 177-199

⁸ Rosen, B. (1983) *Effective Continuity of U.S. Government Operations in Jeopardy*, *Public Administration Review*, 43, 383-92; Suleiman, E.N. (2003) *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press.

tenaren er goed aan doen meer te kijken naar hun voorgangers uit eerdere decennia.⁴

Deze tegengestelde beelden zijn kenmerkend voor de opvattingen binnen de academische gemeenschap over politisering. Het gebrek aan consensus zien we niet alleen ten aanzien van de *mate* van politisering, maar ook wat betreft de *oorzaken* van politisering, de *gevolgen* ervan en het *normatieve oordeel* over politisering.

Ten aanzien van de *oorzaken*, richten sommigen zich op structuurkenmerken zoals bestuurlijke tradities,⁵ anderen op incentives voor politici om hun ambtelijk apparaat te politiseren (politieke controle en/of de verdeling van *spoils*).⁶ Weer anderen zien de toegenomen transparantie en mediativering van het openbaar bestuur als een bron van politisering.⁷

Dan ten aanzien van de *consequenties* van politisering: sommige auteurs menen dat politisering leidt tot (a) een erosie van het vermogen van de staat om te voorzien in belangrijke goederen en diensten, (b) moeilijkheden om de *best and brightest* te rekruteren voor de publieke dienst en een (c) dalend vertrouwen in de overheid,⁸ terwijl anderen juist positieve gevolgen zien: politisering draagt gewoon bij aan de versterking of het herstel van de verantwoordelijkheid en legitieme macht van de regering.⁹

Gegeven het wijdverbreide en toenemende voorkomen van politisering in de ogen van veel wetenschappers en praktijkdeskundigen én gegeven het belang van dit verschijnsel voor het functioneren van de uitvoerende macht, wordt er verrassend weinig systematisch wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Veel studies benaderen politisering in zeer enge zin¹⁰ en anderen die wel naar politisering in brede zin kijken, beperken zich slechts tot één land.¹¹ Tenslotte richten de meeste internationaal-vergelijkende studies zich alleen op het systeemniveau en niet op afzonderlijke sectoren.¹² Zie hier de lacune in onze kennis: de mate, oorzaken en gevolgen van politisering gezien vanuit een vergelijkend perspectief van een breed scala van landen.

Om de mate van politisering goed en vergelijkend in kaart te brengen, is het allereerst noodzakelijk om een index te hebben waarmee politisering in verschillende institutionele en culturele systemen gemeten kan worden. Indicatoren die onderdeel van deze index zouden moeten zijn, zijn bijvoorbeeld: de omvang van de gepolitiseerde bontkraag rondom ministers, het verloop van topambtenaren na verkiezingen, de ruimte voor politieke benoemingen en het ambtelijk apparaat, de mate waarin topambtenaren zelf politiek actief zijn of zijn geweest, de mate waarin topambtenaren op de hoogte zijn van elkaars partijpolitieke voor-

⁹ Peters, B.G. en Pierre, J. (red.) (2004) *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.

¹⁰ Grindle (Grindle, M. (2012) *Jobs for the Boys*, Cambridge, MA: Harvard University Press) kijkt naar patronage, Meyer-Sahling en Veen (Meyer-Sahling, J.-H. and Veen, T. (2012) *Governing the Post-Communist State*, *East European Politics*, 28:1, 4-22) richten zich alleen op kwantificeerbare uitingen van politisering.

¹¹ Lewis, D. (2012) *Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States*, in M. Lodge and K. Wegrich (red.) *Executive Politics in Times of Crisis*, Houndmills: Palgrave, 41-62.

¹² Suleiman (2003), Berg, C.F. van den (2011) *Transforming for Europe: The Reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press.

keuren en de mate waarin ideologie in plaats van *evidence* de doorslag geeft bij beleidsbeslissingen.

verder te toetsen, te verbreden en te verfijnen, stevig vast te grijpen.

Vervolgens moet gekeken worden naar de mogelijke oorzaken van politisering, op het systeemniveau (zoals bestuurlijke traditie en meerderheids- vs. coalitieregeringen), op het regeringsniveau (zoals ideologische oriëntatie van de zittende regering, de machtsbasis van de regering in het parlement) en op het sectorniveau (zoals het belang van een bepaalde sector voor de politieke agenda van de regering en de ideologische afstand tussen de beleidssector en de bewindspersoon).

Dan kan vastgesteld worden of er een grotere kans op politisering is als landen, regeringen en sectoren aan bepaalde kenmerken voldoen in plaats van andere kenmerken. Met behulp van bestaande data ten aanzien van nationale en sectorale beleidsprestaties en data over het vertrouwen van burgers in politici, ambtenaren en 'de overheid' per land en per jaar kan vervolgens onderzocht worden in welke gevallen hogere politiseringsniveaus bijdragen aan betere prestaties en meer legitimiteit en in welke gevallen politisering juist afbreuk doet aan prestaties en legitimiteit.

Het doel van toekomstig onderzoek zal niet zijn om vast te stellen welke Roel nu het meest gelijk had, maar juist om de mooie handvatten in hun werk, die kansen bieden om de huidige inzichten

Jantine Kriens

Voorzitter directieraad VNG, lid Bestuur
Leerstoelen CAOP

Vandaag nemen we afscheid van Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp als bijzonder hoogleraren op de Albeda Leerstoel en de Ien Dales Leerstoel. Leerstoelen die wetenschap, beleid en praktijk in arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen bij de overheid verbinden. Dit afscheid gebeurt aan de vooravond van een grote herverdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de overheid. Die *drie decentralisaties* maken het nodig dat de arbeidsorganisatie en de arbeidsverhoudingen bij de overheid opnieuw worden ingericht. Wat kunnen we hierbij leren van de bijdragen van Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp die ze hebben gegeven als bekleder van de leerstoelen?

De decentralisatie van zorg, werk en jeugd zal doordringen tot de haarvaten van de samenleving. In alle lagen van de overheid moeten politici ermee aan de slag. En in alle lagen van de samenleving zullen burgers ermee te maken hebben. De overheid die het dichtst bij de burger staat, de gemeente, staat voor de grootste uitdaging. Gemeenten zullen steeds meer ingrijpende beleidskeuzes gaan maken die de burger rechtstreeks raken. Ze zullen daarover steeds meer de dialoog met burgers moeten voeren. Dat is de essentie van democratische politiek.

Maar politieke ideeën kunnen nog zo weldoordacht zijn en het maatschappelijke draagvlak ervoor kan nog zo solide zijn, als ze niet goed

worden uitgevoerd zijn ze gedoemd te mislukken. De *uitvoeringskracht* van gemeenten hangt zeker niet alleen, maar wel voor een belangrijk deel, af van de kwaliteit in breedste zin van het ambtelijk apparaat. Goed gemeentebeleid verhoudt zich daarom niet alleen tot de burger, maar ook tot de ambtenaar. Gemeentebeleid is niet alleen politiek, maar ook werkgeverschap. Als de lokale politiek keuzes maakt, moet zij meteen ook nadenken over de daarbij passende arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen.

Bij elke gemeente zullen die arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen andere accenten krijgen. Maar ik denk dat daaronder wel twee belangrijke algemene trends waarneembaar zijn.

Ten eerste is voor de uitvoering een goed toegeruste ambtenaar essentieel, maar niet meer genoeg. Steeds meer ambtenaren zullen hun werk samen met partners in de samenleving, waaronder de burger, moeten doen. Het werk van veel ambtenaren zal in belangrijke mate (maar niet alleen) gaan bestaan uit *regie* van maatschappelijke processen. De arbeidsorganisatie zal de ambtenaar niet alleen voorzien van macht, middelen en kennis, maar er ook steeds meer voor zorgen dat die ambtenaar in staat is om invloed, middelen en kennis in de samenleving te mobiliseren.

Ten tweede zal het werk bij de gemeente steeds meer meebewegen met politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De afgelopen decennia hebben we het idee losgelaten dat een ambtenaar gedurende zijn carrière een vast, nauw omschreven takenpakket heeft. Nu laten we ook het idee los dat een ambtenaar gedurende zijn carrière een vaste werkgever heeft. Het werk verandert niet alleen van inhoud, maar ook van locatie. Een succesvolle ambtenaar kan én wil meebewegen. De arbeidsverhoudingen moeten de ambtenaar niet daartegen beschermen, maar hem daarbij juist ondersteunen. De arbeidsverhoudingen moeten de *mobilititeit* bevorderen.

De gemeenten moeten deze nieuwe arbeidsorganisaties en arbeidsverhoudingen gaan (mede) vormgeven. Inzichten uit de wetenschap kunnen de gemeenten daarbij helpen. Het is bekend dat de overheid zich graag spiegelt aan het bedrijfsleven, dat op zijn beurt snel (of sneller dan de overheid) nieuwe inzichten in HRM adopteert. Het is daarom van groot belang dat er leerstoelen zijn waarmee de inzichten uit het bedrijfsleven en de wetenschap vertalen naar de overheid.

Nu terug naar de uitdagingen voor de gemeenten en de lessen die gemeenten daarbij kunnen trekken uit het werk dat Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp hebben gedaan als bekleeders van de

Albeda Leerstoel en Ien Dales Leerstoel. Ik beperk me hierbij tot de twee belangrijkste lessen.

Ten eerste de discussie over de omvang van de overheid. Het draagvlak voor collectieve sociale arrangementen en de financiële ruimte voor de overheid nemen af. Het is denk ik onvermijdelijk dat het aantal ambtenaren afneemt. Maar vermindering van het aantal ambtenaren is niet een politiek doel op zich. In de plaats van de verzorgingsstaat komt de participatiesamenleving; burgers gaan steeds meer zelf doen. Een sterke – niet noodzakelijkerwijs grote! – gemeente moet dat proces borgen. Het is aan de lokale bestuurders om die sterke gemeente neer te zetten: wat gaan mijn ambtenaren doen, welke arbeidsorganisatie heb ik daarvoor nodig en welke arbeidsverhoudingen ondersteunen die arbeidsorganisatie? En daarna komt de vraag: hoeveel ambtenaren heb ik nodig?

Ten tweede de discussie over het ambtenaarschap. De overheid zal altijd een bijzonder karakter houden. Ook het werk van de ambtenaar onderscheidt zich van andere werknemers op een aantal belangrijke vlakken: democratische controle, respect voor de rechtsstaat en het belang van integer handelen. Het is belangrijk dat er binnen de overheid mechanismen bestaan die dit voor de ambtenaar borgen.

Maar waarin de ambtenaar zich als werknemer tot zijn werkgever verhoudt, verschilt hij niet wezenlijk van de ‘gewone’ werknemer. De rechtspositie is er vooral voor zaken als inkomen, werktijden en loopbaanbeleid, net als cao’s in de marktsector. Ambtenaren hoeven hier niet meer dan werknemers tegen hun werkgever te worden ‘beschermd’, maar moeten juist worden geholpen om zich minder afhankelijk van hun werkgever te maken. De rechtspositie moet de mobiliteit bevorderen.

Werken bij de overheid zal altijd bijzonder blijven. Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp hebben gedurende hun hoogleraarschap bijgedragen aan een nuchtere discussie over wat bijzonder moet zijn bij de overheid en wat niet. Ik hoop dat de opvolgers van Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp deze traditie voortzetten.

Jan Willem Holtslag

*Bestuur Stichting Leerstoelen CAOP
Voorzitter van het College van Toezicht Collectief
Beheer Auteursrecht en Naburig Recht te
Amsterdam
Vice voorzitter Raad van Toezicht Medisch
Centrum Haaglanden / Bronovo
Voormalig adviserend lid Wetenschappelijke
Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) /
voormalig lid Topconsult*

8 AUGUSTUS 2014

Een titel die het mogelijk maakt vrij te redeneren? Het duurt immers nog jaren. Maar wie over zijn schouders kijkt voor een blik in het verleden, ziet dat er in 4 á 5 jaar veel, maar langzaam, verandert. Een hopeloze opdracht dus. Maar omdat op voorhand de kans groot is dat deze ambigue hinkstap-sprong zal voortgaan, valt het te proberen.

Wat zal de publieke sector zijn? Waar zit het onderscheid met de niet publieke sectoren, waar iedere onderneming en stichting is dichtgeregeld? Dat is slechts een tweetal vragen naar de empirische kant. Moeilijker wordt het als we vragen: wat behoort de publieke sector te zijn? Er is onenigheid over de feitelijke aard van de publieke sector, er zijn grotere verschillen op het normatieve vlak. Die worden ernstig vergroot door de economische crisis op afbetaling en de sterk geïnternationaliseerde maatschappelijke orde. Hier betreft het vergaande vervlechtingen. Met de feitelijke vergroting van die vervlechting, lijken de meningsverschillen te zijn toegenomen. Het kost weinig moeite alledaagse gebeurtenissen op te sommen die deze abstracties illustreren. Baudet's 'Aanval op de natie-staat' getuigt ervan. Maar ook het 'meer of minder Europa' en het 'markt en overheid' debat.

Zo is de zorgsector, cure en care, inmiddels los van alle oude ankers. Om financiële en budget-

taire redenen wordt zorg gezien als een uit de belastingen betaalde overheidsvoorziening. De EU voorschriften voor de bepaling van het EMU-tekort dragen daaraan bij. Tegelijkertijd zijn de ziektekostenverzekeringen privaatrechtelijk, maar overweegt de wetgever dagdagelijks de regulering te veranderen. In de care wordt deels geprivatiseerd en deels gedecentraliseerd naar gemeenten in een gebonden uitvoering. Waren de sociale verzekeringen eerst iets van werkgevers en werknemers en lag de uitvoering bij de bedrijfsverenigingen, thans is het iets van de minister van SZW. De verzelfstandigingen en privatiseringen die sinds de jaren '80 zijn ingevoerd, worden al in het dagelijks spraakgebruik samengevat onder 'privatiseringen' waaraan iedere richting ontbreekt. Overheidsdienstverlening zoals bijv. het paspoort, wordt in hoge mate gestructureerd door afspraken in de ICAO. Geen land maakt een 'eigen' paspoort: de burger zou op geen vliegveld door de controles komen. Over vliegen gesproken: de 'nationale' vliegmaatschappij verkeert niet alleen in een verstandshuwelijk met Air France, maar kreeg ook van niemand, zelfs niet van de regering, te horen waar wel en niet gevlogen kon worden in verband met de veiligheid. Overheid en ICT lijken een problematische tweeling, maar de systemen moeten ook alles kunnen en tarten burgergericht zijn.

Nederland voert geen eigen internationale veiligheidspolitie, die was in de NAVO ondergebracht. Nu die weer nieuwe betekenis lijkt te krijgen, moeten we daar sterk aan wennen. Nationaal begrotingsbeleid zal het monetaire beleid achterna gaan: naar Brussel. En economisch structuurbeleid zal zich afspelen binnen de grenzen van het internationale domein. Empirisch reeds door ons buitenlandafhankelijke businessmodel, maar ook door de handelspolitieke bevoegdheden van de EU en de internationalisering van het recht (OESO). Ook buiten de economische sectoren doet zich dat gevoelen, met als gevolg steeds meer verzet tegen 'vreemde' rechters. Hoewel daar in Nederland minder over werd geklaagd toen het Hamburgse scheidsgerecht Rusland in het ongelijk stelde in de zaak van het inbeslaggenomen Greenpeaceschip.

Als we nu een harde kern van de publieke sector zoeken in de positie van de overheid (het valt te bezien of dat feitelijk altijd verantwoord is), ruilen we een moeilijke abstractie in voor een die niet makkelijker hanteerbaar is. En die notie is zeker zo omstreden. De overheid bestaat uit ten minste 4 lagen. Ook zijn er functionele overheden zoals de waterschappen. Normatief kun je niet voorbij aan de grote meningsverschillen. Minder Europa lijkt helder, maar stuit soms af op een sterke nationale wens. Of we willen zekerheid dat alle lidstaten meedoen om het vertrouwen in de EU instituties te behouden. Het groei- en stabiliteitspact is daar-

van een voorbeeld. Maar de EU normering over de energiezuinigheid van gebouwen kan weer wenselijk worden wanneer een, nu meer afgedwongen EU energiebeleid, ook de zekerheid vraagt dat alle lidstaten hun deel leveren.

Binnen ons land is de aard, de inrichting van en de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen omstreden. Waterschappen zijn net op tijd gered van hun opheffing om de zware regens van de zomer van 2014 te zien uitgroeien tot hun volgende roeping. Intussen is de vertegenwoordigende democratie op alle vier niveaus in zwaar weer geraakt. In de EU delegitimeren regeringen het Europese Parlement dat zich brutaal met de keuze van hún Commissievoorzitter bemoeide. Op nationaal niveau is Nederland kampioen volatiliteit in de kiesuitslagen. Provincies worden op nationaal niveau veelal als te veel gezien. En op gemeentelijke schaal worden wijkraden afgeschaft en zal schaalvergroting de representatieve democratie langzaam maar zeker op het niveau van 100 000 inwoners brengen.

Het is een veilige voorspelling dat al deze problemen er in 2020 nog zijn. Kennis, opleiding, kwalitatief goede wet- en regelgeving, ruimte voor professionele taakuitvoering en open verantwoording zullen evergreens blijken te zijn en dat verdienen ze ook. De instituties van de openbare dienst en hun waarden verdienen aandacht die

nu meer is gericht op inkomenshoogte van het management en gemaakte fouten.

Gevraagd: Knappe hoogleraren om de werkers in het openbaar belang bij te staan!

Kim Putters

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

OPKOMST VAN DE PARTICIPATIESAMENLEVING

Het debat over de participatiesamenleving brak los na de Troonrede van 2013. Koning Willem-Alexander sprak namens de regering over de omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Waar staan we? Eigenlijk nog maar aan het begin. Het accent lag tot nu toe vooral op wat mensen zelf aan eigen verantwoordelijkheid moeten en kunnen nemen, ook als ze een hulpbehoefte hebben. Pas als mensen daar zelf niet in kunnen voorzien, is er eventueel hulp van professionals of de overheid mogelijk. In wetten zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet en de Wet Jeugdzorg wordt dit verwoord voor ouderen, gehandicapten, jongeren en andere doelgroepen die hulp nodig hebben. Via de zogenaamde keukentafelgesprekken moeten ambtenaren in de huid van inwoners zien te kruipen om te achterhalen welke hulp er professioneel nodig is of wat via de mantelzorg zelf gedaan kan worden. Maar wat betekent het voor de overheid?

CONSEQUENTIES VOOR DE RELATIE BURGERS – POLITIEK – AMBTENARIJ

Deze omslag in het denken over publieke voorzieningen heeft een aantal belangrijke consequenties voor het functioneren van de ambtelijke dienst en de relaties met burgers en de politiek:

- De herijking van verantwoordelijkheden tussen overheden en met burgers en de samenleving wijzigt nogal. De herijking leidt tot fundamenteel andere rollen en daar horen andere verwachtingen bij. Mensen kunnen er niet meer automatisch vanuit gaan dat er collectieve regelingen zijn waarop zij rechten kunnen doen gelden. Je zit dus anders met elkaar aan tafel. Tegelijk moet de overheid willekeur voorkomen.
- De participatiesamenleving vraagt bovendien om checks en balances: een lokale politiek die de normen voor bestaanszekerheid vaststelt moet kundig ambtelijk worden ondersteund. Aan keukentafels, maar ook aan tafel met wethouders en raadsleden, waar kritisch tegenwicht geboden moet worden aan de waan van de dag.
- De veronderstelling is ook dat dit tot kostenbesparingen leidt. De keukentafelgesprekken, en de aandacht die aan de hulpbehoeften van mensen wordt geschonken, leidden er echter ook toe dat er juist meer noden boven water komen. Er is een professionele inzet van de publieke dienstverlening nodig om die noden goed in te schatten, om overvraging te voorkomen en om recht te doen. Een gebroken heup is gemakkelijk te herkennen, maar een psychische aandoening niet. Laat staan naar welke hulp verwezen moet worden. Dit vraagt om investeringen in kennis en kunde van ambtenaren.

INVESTEREN IN DESKUNDIGE BUREAUCRATIE

Bij elkaar opgeteld leidt dit alles voorlopig vooral tot meer uitgaven. De enorme bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard gaan, lijken echter weinig ruimte te bieden voor investeringen in de ambtenarij. Populair word je er politiek ook niet van als je daarvoor pleit. Meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en tegelijkertijd een onderwaardering of zelfs verwaarlozing van het ambtelijk apparaat, kunnen tot grote problemen gaan leiden. De tevredenheid die nu bestaat met keukentafelgesprekken komt onder druk te staan. In de Wmo wetsevaluatie, die het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 2014, kwam die tevredenheid bij het overgrote deel van de cliënten naar voren. Vanwege de tijd en aandacht die aan hen besteed wordt, maar ook omdat de aanvragen voor hulp vooralsnog bijna altijd gehonoreerd worden. Dat zal met de budgettaire beperkingen in de komende jaren niet meer mogelijk zijn. Gemeenten moeten keuzes gaan maken, maar hebben daar kennis voor nodig. Over demografie, over kwetsbare groepen, over de samenstelling van wijken. Als die kennis en afwegingskaders er niet of te beperkt zijn dan wordt het risico groot dat kwetsbare mensen tussen wal en schip vallen.

HET BELANG VAN STEVIGE CHECKS EN BALANCES

Het is een valkuil voor de participatiesamenleving als (samenwerkende) gemeenten niet gaan investeren in een kundige en betrouwbare bureaucratie, ook vanwege de noodzakelijke checks en balances die in de lokale democratie nodig zijn. De politiek is gebaat bij een deskundige bureaucratie die vanuit kennis en kunde loyaal is, maar ook kritisch. Niet meedeenen op de waan van de dag, maar de politieke bazen ook weerwoord geven en de valkuilen van hun beleid schetsen. Goedkoop is hier duidelijk duurkoop, zowel voor doelgroepen die geen adequate hulpverlening krijgen als voor de democratie die niet voldoende in evenwicht gehouden wordt.

Voorlopig zou het Rijk daarom de krimp van departementen moeten compenseren met versterking van de lokale ambtenarij. De discussie moet niet alleen gaan over een meer integraal werkende Rijksoverheid en krimp van departementen. De verschuiving van government naar governance, met een belangrijkere rol voor netwerken waarin burgers en (zelf)organisaties een grotere rol spelen in bestuur en verantwoording, en de verschuiving van nationaal naar lokaal bestuur scheppen de dure plicht om de afbouw op landelijk te niveau te investeren in het lokaal bestuur en in de ondersteuning van wat genoemd wordt de 'kracht van de samenleving'. Prof.mr. Roel Bekker heeft een

belangrijke bijdrage geleverd aan het denken over de relaties tussen bestuur en ambtenarij, over de opbouw van het ambtelijk apparaat en wat er nodig is om een deskundige en kritische bureaucratie te zijn. Het scharnierpunt in de tijd waar we nu op staan, met de gigantische ombouw van onze verzorgingsstaat, vraagt erom dat op zijn belangrijke werk wordt voortgebouwd.

André Knottnerus

*Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid (WRR)*

In het voorjaar van 2001 belde Roel Bekker, destijds Secretaris-Generaal van het ministerie van VWS, mij met de vraag of ik het voorzitterschap van de Gezondheidsraad wilde aanvaarden. Dat was voor mij om meerdere redenen een belangrijk gesprek, maar één daarvan kon ik toen nog niet bevroeden: zonder de ervaring die ik bij de Gezondheidsraad zou opdoen op het snijvlak van wetenschap en advies zou ik negen jaar later niet in de voetsporen hebben kunnen treden van de naamgever van Roel's latere leerstoel. Wil Albeda was namelijk WRR-voorzitter van 1985 tot 1990.

Maar er is meer dat ons verbindt. Vanaf het begin van de periode dat wij beiden bezig waren met de volksgezondheid en de gezondheidszorg, elk vanuit de eigen invalshoek en verantwoordelijkheid, was Roel sterk betrokken bij de interactie tussen wetenschap en beleid. Zijn benoeming op de Albeda Leerstoel leek daar als vanzelfsprekend op aan te sluiten. Leek, want dat zou natuurlijk niet gebeurd zijn zonder een indrukwekkende serie publicaties sinds medio jaren tachtig.

Als leerstoelhouder Arbeidsverhoudingen bij de overheid had Roel recht van spreken. Niet alleen omdat hij, zoals van een hoogleraar verwacht mag worden, veel kennis van zaken had, maar ook omdat hij de complete arena van het openbaar bestuur uit eigen ervaring kende. Hij heeft op alle bestuursniveaus alle mogelijke rollen vervuld, en

dat op vele beleidsterreinen: bij de rijksoverheid, provincie, gemeente; van jongste bediende tot hoogste baas; en bij diverse ministeries. Bovendien werkte hij enige tijd in het private domein. Het motto ‘per aspera ad astra’ (door moeilijkheden naar de sterren) zou bij zijn loopbaan kunnen passen, maar ik denk niet dat oud-gymnasiast Bekker dat onderschrijft. Hij liet juist steeds zien – in zijn ambtelijke loopbaan, zijn oratie, en zijn hoogleraarsperiode – hoe boeiend het is te werken voor de publieke zaak.

Hoe schril klinken dan, in de prettige nagalm van de voorgaande woorden, de te vaak in politiek en samenleving gehoorde geluiden als zou de ambtelijke dienst vooral een hinderlijke kostenpost zijn. Natuurlijk, we moeten streven naar een niet onnodig grote en dure, efficiënt opererende, overheid en Roel heeft daarvoor ook verantwoording genomen. Maar, nog afgezien van het respect dat al diegenen verdienen die zich dagelijks inzetten voor een goed functionerende overheid – juist ook werkend binnen een perspectief van steeds meer doen met minder –, het is eenzijdig, onjuist en riskant om alleen het kostenpostperspectief als Leitmotiv te kiezen. Eenzijdig, want een moderne democratische rechtsstaat kan niet zonder een hoogwaardige, ambitieuze ambtelijke dienst, als investering in relatie tot maatschappelijke meerwaarde. Onjuist, want de Nederlandse overheid is internationaal gezien klein. En riskant

omdat het overheidswerk steeds complexer wordt en dus aantrekkelijk moet zijn en blijven voor talentvolle mensen en dat lukt niet in een context van negatieve beeldvorming over een hardnekkige overmaat van poppetjes in Den Haag. Maar ook riskant omdat ondoordachte inkrimpingen én achterblijvende essentiële versterkingen moeilijk in te halen achterstanden opleveren op vitale terreinen. Roel Bekker heeft aan deze thematiek veel behartigenswaardige studies en analyses gewijd.

Hij besteedde ook veel aandacht aan een verwant, niet minder relevant, onderwerp: het belang van een niet-gepolitiseerde ambtelijke dienst. Ook daarover nog enkele woorden. Onze Nederlandse democratische rechtsstaat steunt op een ambtelijke dienst die niet alleen hoogwaardig en ambitieus is, maar ook geen traditie van politisering kent. De opvatting prevaleert dat voor benoeming in ambtelijke functies op alle niveaus kwaliteit en geschiktheid bepalend moeten zijn en niet het behoren tot een bepaalde politieke partij. Want daar waar de politiek de samenleving dient door verantwoordelijkheid te nemen voor lastige, niet zelden normatieve en ‘partijdige’ keuzes, hechten de Nederlandse burgers eraan dat de overheid in haar beleidsvoorbereiding en -uitvoering gelijkkelijk geloofwaardig en herkenbaar is voor alle burgers en dus juist ónpartijdig is. Bovendien is de beste kwaliteit alleen gegarandeerd als breed geworven kan worden, dus onder alle Nederlan-

ders, en niet alleen onder de enkele procenten die lid zijn van een partij. Die laatste overweging moet overigens de politiek ook in andere zin aanspreken, want het wordt voor haar legitimiteit en effectiviteit steeds crucialer om bij het rekruteren voor zware politiek-bestuurlijke functies ruimer en transparanter te putten uit de binnen ons land beschikbare kwaliteit en ervaring.

Hoe indringend het verschil kan zijn tussen een overheidsdienst waarvan de leiding wel en niet gepolitiseerd is, hebben Roel en ik kunnen ervaren tijdens een werkbezoek aan de Centers for Disease Control (CDC) in Atlanta: de aan de presidentswisseling Clinton-Bush verbonden verandering in het directoraat van de CDC bleek onmiddellijk te hebben geleid tot wijzigingen in de CDC-voorlichting over geboorteregeling en seksueel-overdraagbare aandoeningen. Bij ons Nederlandse RIVM is zoiets gelukkig niet denkbaar. Laten we dat zo houden.

Roel, dank je voor de samenwerking, en vooral mijn respect voor je enorme inzet voor de Nederlandse samenleving. Ik hoop dat je ook tijdens je emeritaat blijft bijdragen aan de publieke zaak, in goede balans met andere bij het emeritaat passende prioriteiten.

Kees Breed

*Secretaris van de Raad voor het openbaar
bestuur en van de Raad voor de financiële
verhoudingen*

Het was de derde dinsdag van september in het jaar 2020. De ministerraad nam plaats in Vak K. Daar was de minister-president met naast hem de Hoge Ministers van Begrotingszaken, van Wetgeving en van Internationale Zaken. Vijftien ministers die zich helaas niet met het epitheton 'hoog' mochten tooien, zetten zich enigszins ginnegappend op de tweede en derde rij. Na een knikje van de minister-president wreef de minister van Begrotingszaken over de I-Ball, het laatste snufje van de inmiddels gefuseerde electronicagigant IAMApple. In de bankjes van de Kamer (voorheen Tweede Kamer geheten) lichtten 100 soortgelijke bollen op. Zij hadden zojuist toegang gekregen tot alle begrotingsgegevens die in de maanden ervoor zorgvuldig in The Cloud waren verzameld, bewerkt en gestructureerd. Een beschaafd applaus steeg op. Er werden kroketten rondgedeeld. In de weken die zouden volgen, zouden nu eerst de Raad van State en de Senaat, voorheen Eerste Kamer geheten, hun advies uitbrengen over de voorstellen van de regering. Daarna zouden de minister van Begrotingszaken en de Kamer er een maand voor uittrekken om de begroting in zijn geheel door te spitten. Per deelterrein kwamen vervolgens de vakministers aan de beurt die in interactie met betrokkenen uit hun vakdomein en met Kamerleden werkten aan het opstellen van beleidsprogramma's binnen de vastgestelde budgettaire kaders en aan het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak daarvoor.

Na de bijeenkomst in het Kamergebouw spoedden een aantal ministers, de ‘gewone’ zeg maar, zich naar Brussel, New York, Manilla (voor een klimaatconferentie), Stockholm (bestrijding van mensenhandel), Sjanghai (de zogenaamde Sjanghai-ronde), Dakar (anti-nucleaire top) en Santiago (regulering van The Cloud). Anderen zwierven uit over de zeven provincies en 112 gemeenten in het land voor gesprekken in scholen en wijken, in zorginstellingen en met grootstedelijke bestuursraden over wat er maar speelde aan zorgen en problemen, reëel dan wel gepercipieerd. De grote decentralisaties van 2015 waren inmiddels wel verwerkt en na de grote turbulenties in de eerste jaren kon eigenlijk niemand zich nog goed voorstellen dat er ooit Haagse ministeries waren geweest die zich speciaal over zorg of over arbeidsparticipatie hadden bekommerd.

De ministers van Sport, Economische Zaken en Veiligheid evalueerden het succesvolle verloop van het WK voetbal, uitgesteld in 2018 onder druk van de internationale omstandigheden en toegewezen aan de Benelux in 2020. Jammer van die vrije trap op de lat in de finale tegen Kameroen. Maar wel leuk natuurlijk dat er nu een Afrikaans land met de titel vandoor was gegaan. De miljardeninvesteringen voor het toernooi betaalden zich zichtbaar uit in de stijgingen op de officiële indices voor maatschappelijk welzijn en geluk. Al had de EU-commissaris voor welzijn en geluk daar toch

nog wel een aantal kritische kanttekeningen bij geplaatst. Nederland mocht niet zelfgenoegzaam op zijn lauweren gaan rusten. En de objectieve zorg voor wateroverlast was nog niet voldoende verwerkt in de subjectieve indices. In het eisenpakket van de EU stond het beter bewustmaken van burgers over water(on)veiligheid met stip bovenaan.

Tijdens de begrotingsbehandeling enkele weken later heerste er in de Kamer een koortsachtige sfeer. Allen spanden zich in om echt de beste begroting aller tijden op te stellen. Ze wilden de Australische begroting die in 2019 door de VN tot de beste ter wereld was uitgeroepen nu definitief voorbij. Het ene voorstel was nog beter en creatiever dan het andere. Een enkele keer verzuchtte de minister: ‘Dat we daar zelf niet zijn opgekomen’. Maar ook was er dat Kamerlid die zijn fractiegenoot per microfoon tot de orde riep: ‘Beste collega, vind je nou serieus dat jouw idee beter is dan het voorstel van het kabinet? Hou toch op met het verdoen van onze kostbare tijd!’

Op de publieke tribune trokken een licht cynische ex-topambtenaar en een nog steeds geleerde maar ook ex-topambtenaar hun wenkbrauwen lichtjes op. ‘Vernieuwen is goed’, mompelde de een meer in zichzelf dan tegen de ander. ‘Maar je moet het natuurlijk niet overdrijven’, voegde zijn buurman daar met een diepe zucht aan toe.

ROEL BEKKER - GEVOEL VOOR DE RIJKSDIENST ROEL NIEUWENKAMP - VERDERE HORIZONTEN

Wolter Lemstra

*Onder meer van 1982 tot 1991 Secretaris-
Generaal op de ministeries van achtereenvolgens
WVC en VROM*

ROEL BEKKER - GEVOEL VOOR DE RIJKSDIENST

Een bescheiden en zeer intelligente Drent! Een fijn mens om mee samen te werken! Ik heb dat een aantal jaren als Secretaris-Generaal van VROM mogen doen met Roel als plv. SG (1985-1990). Roel was toen al zeer geïnteresseerd in de computertechnologie en zag daarin vele mogelijkheden, ook voor ons departement. Hij had toen al een mooie carrière achter de rug in de sector volkshuisvesting van VROM, laatstelijk als hoofdingenieur-directeur in de regio Amsterdam (de moeilijkste hoek).

Als Secretaris-Generaal van VWS heeft hij ook vele boeiende zaken meegemaakt, zoals de stelselherziening in de sector Volksgezondheid. Tevens was hij jaren lang voorzitter van het college van SG's.

Roel had gevoel voor de Rijksdienst, vandaar ook zijn latere aanstelling als bijzondere SG voor de veranderingen bij die dienst en later als hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

Een schitterende carrière sluit hij thans af, waarbij hij ook nog eens zijn magnum opus: 'Marathonlopers rond het Binnenhof' ten doop hield: een magnifiek boek over de loopbanen van vele topambtenaren in Den Haag. Roel was als echte sportliefhebber ook zelf een marathonloper (de

city-pier-city-loop heeft hij menigmaal volbracht. Hij had een scherp gevoel voor de fijnere humor.

Roel: chapeau! Ik bewonder je. Jammer dat een leeftijdsgrens je nu een halt toeroept! Ik had graag nog veel langer je inspirerende helicopterviews gelezen. Misschien dat je nu tijd vindt om een proefschrift over de Rijksdienst in de jaren 1945 - 2015 te gaan schrijven! Het ga je wel, goeie vriend, samen met vrouw en kroost.

ROEL NIEUWENKAMP - VERDERE HORIZONTEN

Een alleraardigste en charmante vent, deze Roel Nieuwenkamp. Je zou hem zo als je schoonzoon willen hebben! Ook een intelligente kerel, die in zijn nog jonge bestaan steeds kijkt naar verdere horizonten. Begonnen bij het ministerie van O, C en W, gepromoveerd voortgezet op Economische Zaken, hoogleraar in Amsterdam, gedetacheerd in Brussel bij de EU en wie weet wat er nog meer in het verschiet ligt! Hij vertrouwde mij ooit toe dat de politiek hem ook wel interessant leek, maar dan wel op Europese schaal.

Ik heb Roel als promovendus leren kennen. Hij was geïnteresseerd in de Rijksdienst en met name in de relatie tussen politiek en ambtelijk management. Daarover gaat ook zijn proefschrift: de prijs van het politieke primaat. De snel denkende en intelligente Roel had tijdens zijn promotiestudie

slechts een half woord nodig om ons als promotor weer achter te laten tot de volgende afspraak. De rest bedacht hij zelf en hoe!

Roel, ik ben trots op je en ik vind het fijn om jou tot mijn vrienden te mogen rekenen! Het ga je goed, samen met je dierbaren!

VAN BESTUURLIJKE INTEGRITEIT NAAR DE KWALITEIT VAN HET PUBLIEKE DOMEIN 2020: UITWEG OF VALKUIL?

Leo Huberts

Hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op de kwaliteit en integriteit van bestuur

Bij de integriteit en de kwaliteit van ons openbaar bestuur en de publieke sector in bredere zin gaat het om een intrigerend thema en de verbinding met de thema's die Roel Bekker en Roel Nieuwenkamp na aan het hart liggen, dat is klip en klaar. Daarom daarover in dit boek deze korte bijdrage. De thema's die aan de orde komen, zijn simpel te benoemen: wat is integriteit en hoe verhoudt integriteit zich tot 'kwaliteit' of goed besturen in bredere zin en wat zijn dan denkbare perspectieven en valkuilen, op weg naar 2020?¹

INTEGRITEIT

Integriteit is allesbehalve een gemakkelijk begrip. Ien Dales zette het in ons land op de agenda, de Ien Dales Leerstoel van het CAOP was er een uitvloeisel van, maar er bestaan talrijke interpretaties, altijd wel vanuit het besef van de ingrijpendheid en de verrekendheid. Iedereen wil het zijn, het is desastreus wanneer je integriteit in twijfel wordt getrokken. Tegenover dat belang staat de ongrijpbaarheid. Wat is integriteit precies? Er bestaan tenminste acht interpretaties. Een populaire visie legt de nadruk op 'heelheid' (het Latijnse *integras* verwijst naar intact zijn, heelheid, harmonie). Je zegt wat je denkt en je doet wat je zegt. Andere opvattingen verwijzen bijvoorbeeld naar professionele verantwoordelijkheid of naar de mate waarin ook wordt gereflecteerd op de morele inhoud van het handelen, of naar specifieke waarden zoals onkreukbaarheid. Zelf verbinden we

¹ De korte essayistische bijdrage omvat de (samenvatting van) enkele teksten plus reflectie daarop. Zie voor een overzicht van het achterliggende gedachtegoed: Leo Huberts (2014). *The Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Meer specifiek, zie over de diverse thema's, ook:

- over integriteit en de dilemma's voor de politieke praktijk; Leo Huberts (2013). Integriteit van politiek en bestuur en de moraal van de macht. In: Pieter Jan Dijkman, Gerrit de Jong en Muel Kaptein, *Christen Democratische Verkenningen. De macht van de moraal*. (jaargang 33: Herfst 2013). Amsterdam: Boom, pp. 102-111; zie <http://hdl.handle.net/1871/48686>;
- over visies op integriteit: L.W.J.C. Huberts (2012). Visies op integriteit. In J.H.J van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer 2012, pp. 21-37.

in ons VU-onderzoek² integriteit met handelen overeenkomstig de geldende morele waarden en normen (en regels).

Alle definities kennen een normatieve lading. Integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoera-woord. Heelheid is beter dan gebrokenheid of draaikonterij, professionaliteit is beter dan amateurisme, onkreukbaar is beter dan corrupt, deugdelijk is beter dan ondeugdelijk, enzovoort. Tegelijk leggen de omschrijvingen de nadruk op verschillende dimensies.

INTEGRITEIT EN MORAAAL

Bij de integriteit van ons bestuur, met het accent op de *morele* waarden en normen, gaat het om moraal, om waarden die ertoe doen, die bij de kern van bestuur en politiek horen.

Moraal verwijst dus naar het fundament van waarden en normen waarop *integriteit* gestoeld is. Ethiek wordt nogal eens gelijkgesteld aan moraal. Bij integriteit gaat het primair om handelingsethiek, om wat de betrokkenen doen en nalaten en veel minder om ethische reflectie op het resultaat van het spel, op het beleid van de overheid of de strategie van de organisatie, om 'bestuursethiek' resp. 'beleidsethiek'. Het eerste betreft het handelen van de betrokkenen binnen het openbaar bestuur, het beleidsproces, het politieke en ambtelijke spel. Voldoen ambtenaren

of politici niet aan de 'ethiek van het spel en het handelen', dan is hun integriteit in het geding: de integriteit van het bestuur.

Bij beleidsethiek gaat het om de ethiek van het beleid zelf, om de vraag wat er vanuit de ethische optiek te zeggen valt over de inhoud van het overheidsbeleid en de consequenties in de samenleving. De ethiek van beleid (inclusief de gevolgen voor de samenleving) is cruciaal om de 'techniek' van het bestuur aan te vullen, maar de vraag blijft relevant wanneer het begrip integriteit van toepassing is. Integriteitsvragen betreffen al met al het handelen van de actoren in bedrijf en bestuur, niet de inhoud van de bedrijfsstrategie of het overheidsbeleid dat resulteert.

HET MIJNENVELD VAN DE MORAAAL

Integriteit gaat over de geldende *morele* waarden, normen en regels. maar wie of wat bepaalt wat geldt? Wie is de 'scheidsrechter' in het mijnenveld van de moraal? Wie beoordeelt of sprake was van heelheid, professionele verantwoordelijkheid, onkreukbaarheid, ontbrekende morele reflectie, schending van vaak algemene regels, schending van morele waarden en normen?

Soms is gemakkelijk te achterhalen wat het relevante 'beoordelingskader' inhoudt. Een eerste handvat bieden de internationaal geldende regels en codes.³ Maar regels en codes bieden lang

- integritisme: L.W.J.C. Huberts *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past ...* Oratie 23 februari 2005, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2005. http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Oratie%20Integriteit%20van%20Bestuur%20februari%202005_tcm30-35954.pdf
- bestuurs- en beleidsethiek: J.H.J. van den Heuvel en L.W.J. C. Huberts (1996). Ethiek in bestuur, beleid en wetenschap. *Beleidswetenschap* 1996, 10, pp. 416-428.

Dat laat onverlet dat er inmiddels veel meer relevante literatuur beschikbaar is over integer besturen. Teveel om op te noemen natuurlijk, maar ik maak een uitzondering voor de zeer informatieve website van het BIOS, www.integriteitoverheid.nl, met onder 'Kenniss' ook de te downloaden jaarboeken, veelal onder redactie van . Marijn Zweegers & Edgar Karssing. Bijv. *Jaarboek Integriteit 2012*. Den Haag: BIOS 2012, met ook een bijdrage van Roel Nieuwenkamp: 'Dales had gelijk en ongelijk' (pp. 12-21) en *Jaarboek*

niet altijd uitkomst. Ook het handelen binnen de kaders van wet en regel kan moreel dubieus zijn. Maar wie is dan de scheidsrechter? Welke 'publieken' zijn van belang? En hoe stel je 'hun' moraal vast? Dat is lastig en tegelijk een uitdaging. Wie de integriteit van een individu of organisatie aan de orde stelt, dient ook de publieken en de morele normen te specificeren. Louter de 'eigen' moraal is niet het kompas om dan op te varen, het moet gaan om (de interpretatie van) de moraal van relevante publieken. Ook al heeft elk individu vanzelfsprekend recht op een eigen morele waardering en afweging met betrekking tot alle gedrag van iedereen. Dat geldt zowel voor bestuurders als voor degenen die hun integriteit betwijfelen. Wanneer de wethouder of ambtenaar van Economische Zaken opdrachten geeft aan het bedrijf van zijn broer, staat dat haaks op de norm dat een publieke functionaris verre moet blijven van het nemen van besluiten waarbij eigenbelang in het geding is. Maar wanneer een wethouder tijdens de nieuwjaarsreceptie ietwat dronken van het stadhuisbalkon kiepert, wordt het beoordelen al een stuk moeilijker. Het is niet slim, ook niet gezond, maar is het ook niet integer?

Om tot dat oordeel te komen, zijn de wetten en regels van belang, maar daarbinnen is – vanuit mijn denkraam over integriteit – ook van betekenis wat 'relevante publieken' (de lokale bevolking in het voorbeeld)* er van vinden.

In deze visie op integriteit is er dus geen vooropgezet normatief kader dat de afweging stuurt. Integriteit betreft de morele kwaliteit van het handelen. De relevante moraal ligt lang niet altijd voor het 'oprapen'. Dat maakt het nogal eens ingewikkeld en hersenbrekend om te bepalen wat integer gedrag is. Is sprake van (de schijn van) belangenverstrengeling wanneer je als wethouder sport of als directeur sport en cultuur voorzitter bent van de lokale voetbalvereniging (ja, niet doen dus), wanneer je dat bent als wethouder volkshuisvesting en je jezelf in B&W verre houdt van besluiten over sport, of wanneer je partner, zoon/ dochter, of buurman voorzitter is van die vereniging? Vaak resteert weinig anders dan te koersen op het eigen persoonlijke morele kompas (de eigen moraal). Blijkt later dat een publieke moraal manifest wordt die daar haaks op staat, dan brengt dat de functionaris in grote problemen. Zijn integriteit komt ter discussie te staan, de antenne heeft gefaald.

INTEGRITISME

Een ander aspect van het mijnenveld betreft wat ik betitel als 'integritisme'.

Er is duidelijk meer aandacht voor integriteit. Enerzijds is dat prima, maar er past ook voorzichtigheid bij al te gemakkelijke conclusies over de morele kwaliteit van ons bestuur. Enerzijds is sprake van de integriteitsparadox: meer aandacht

Integriteit 2013 met daarin o.a. Roel Bekker over de relatie tussen integriteit en (ambtelijk) vakmanschap in 'Integriteit: op weg naar een nieuwe fase' (pp. 12-20).

² Zie <http://www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/quality-of-governance/index.asp>

³ Inclusief de mensen-rechten: G.H. Addink, *Goed bestuur*, Oratie, Deventer: Kluwer 2010.; E. Kolthoff, *Integriteit, mensenrechten en de veiligheidsmythe*, Rede lectoraat 24-8-2010, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

⁴ Iets om wel op door te denken. Eerder en hier ging het vooral om het 'democratische publiek' zoals de bevolking van de gemeente van de wethouder in het voorbeeld. In historisch onderzoek is een aantal keren met succes gebruik gemaakt van het inzicht van Ben Hoetjes m.b.t. de bronnen van waaruit je kunt 'reconstrueren' welke waarden ertoe doen, met de publieke opinie, wet en regelgeving, verhalen vanuit

leidt tot meer ontdekkingen, maar dat betekent nog niet dat het slechter gesteld is met de feitelijke integriteit (wie niet zoekt zal niets vinden).

Anderzijds zie ik in toenemende mate het nodige 'integritisme' terug. Te vaak en te gemakkelijk wordt het 'I-woord' ook gebruikt zonder dat iemands integriteit in het geding is. Mensen maken fouten, doen domme dingen, ook zonder dat twijfel past over iemands moraal of integriteit. Daarnaast is er de neiging om de 'eigen visie' op integer handelen op voorhand te veralgemeniseren tot een algemeen geldende (hetgeen niet alleen geldt voor bestuurders maar ook voor opposanten en media die de integriteit van een bestuurder ter discussie stellen). Extra twijfelachtig wordt dat wanneer 'integriteit' in het geding wordt gebracht om politieke of opportunistische redenen, wetend dat 'ik ben het niet met je eens' andere reacties en betrokkenheden oproept dan 'jij bent niet integer'...

INTEGRITEIT IN CONTEXT

Vat ik het voorgaande samen dan gaat het bij integriteit om relevante of geldende moraal met betrekking tot het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren. Integriteit betreft de moraal van het bestuur *in actie*. Welke moraal geldt, is soms duidelijk vanuit de regelgeving, maar vaak ook niet. Dat laat onverlet dat het om een bijzon-

der aspect van de kwaliteit van het bestuur gaat. Maar kwaliteit is ook veel breder.

Kwaliteit verwijst naar wat we waarderen, naar de waarden die er toe doen. We willen dat ons bestuur (bijvoorbeeld) rechtmatig, integer, responsief en democratisch en effectief en efficiënt opereert. Integer verwijst naar wat in morele zin deugt of niet deugt. Dat heeft uiteraard te maken met de andere waarden, maar heeft ook betekenis op zichzelf. Bij integriteit gaat het om het 'hoe' van het besturen, staat centraal hoe beleid wordt voorbereid, bepaald en uitgevoerd en of dat gebeurt overeenkomstig de morele waarden en normen die daarvoor gelden. Een belangrijk element is dan of het publieke belang centraal staat (en oneigenlijke belangen geen rol spelen).

Vanuit dat kader is het belangrijk t.b.v. goed besturen dat de verschillende waarden en normen gekoesterd worden, als ook dat er voor wordt gezorgd dat de diverse elementen van goed besturen aan bod komen in ons bestuur, incl. de effectiviteit en doelmatigheid, de rechtmatigheid, het democratisch gehalte en de integriteit. Op de agenda hoort dat die verscheidenheid recht gedaan wordt.

Er bestaan daarvoor vele relevante en belangrijke instituties binnen ons openbaar bestuur. De Rekenkamer(s) zijn er voor doeltreffendheid en doelmatigheid, de volksvertegenwoordiging(en)

de werkvloer en visies/geschriften morele autoriteiten: B.J.S. Hoetjes (1977). *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden : een verkenning van theorie en onderzoek, in het bijzonder gericht op India sinds 1947*. [S.l.: s.n.].

voor democratie, de rechterlijke macht voor rechtmatigheid, de ombudsman voor behoorlijkheid, en wat vooral ontbreekt is een instantie die integriteit als centraal object heeft. Er is weliswaar van alles, een gefragmenteerd los verband aan organisaties die zich met integriteit bezig houden. Goedbedoeld en veelal nuttig, kennen we bijvoorbeeld een Onderzoeksraad Integriteit Overheid als meldpunt voor medewerkers van vele overheden die in eigen kring bot vingen, met (enige) eigen onderzoekscapaciteit, een 'Adviespunt Klokkenluiders' dat alleen kan doorverwijzen en een Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS) met informatie verzameling en advisering (en aandacht voor training). Enkele bestuurlijke organen kennen voor de openheid over belangen registers. Daarnaast kennen we voor strafrechtelijk onderzoek de Rijksrecherche (en bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD), voor integriteits screening het bureau Bibob, en voor behoorlijkheidsonderzoek de Ombudsman en allerlei klachteninstanties. Aanvullend is van belang dat er sectoraal en decentraal de nodige deelsystemen functioneren met wisselend succes. Zo kennen sommige overheden, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten die het thema serieus nemen hun eigen 'infrastructuur voor integriteit' (Belastingdienst, BuZa, DJI op Justitie, UWV, gemeente Amsterdam bv.). Tot slot noem ik de infrastructuur aan toezicht die is gegroeid, met vooral de

vele Inspecties op tal van beleidsterreinen, die primair de kwaliteit en regelnaleving bewaken.

Al met al is er nu veel discussie over wat er met dit alles moet gebeuren. Urgent is in ieder geval dat meer samenhangend wordt nagedacht over de vormgeving van een integriteitssysteem voor de publieke en de private sector.

Ik heb daar wel ideeën over, maar op deze plaats memoreer ik vooral het belang ervan. Met afsluitend enkele opmerkingen over de consequenties van het voorgaande als verwoord in de titel: Van bestuurlijke integriteit naar de kwaliteit van het publieke domein 2020. Uitweg of valkuil?

INTEGRITEIT EN KWALITEIT: UITWEG OF VALKUIL?

Vanuit het voorgaande zie ik enkele valkuilen die bemoeilijken dat we in Nederland op een door-dachte en structurele wijze aandacht besteden aan integriteit (de missie van Ien Dales). Ten eerste de verwatering van het begrip en ook de vormen van misbruik van het begrip.

Te gemakkelijk en op onjuiste en onheuse momenten en plaatsen wordt het 'I-woord' ingezet en die vormen van integritisme lijken duidelijk toe te nemen.

Ten tweede de nogal chaotische pogingen om tot een doordacht integriteitssysteem te komen.

Naast Rekenkamers, ombudsmannen, parlement, rechterlijk macht en nog zo wat, is een instituut dat vooral op integriteit let onmisbaar. Velen vinden dat, maar spraakverwarring en richtingloosheid overheersen, hetgeen wat moedeloos stemt.

Ten derde is er de tendens de aandacht te verleggen van integriteit naar kwaliteit of goed besturen. Ik ben daar hartgrondig voor. Bij de kwaliteit van besturen gaat het om meer dan integriteit en het biedt een intrigerende agenda voor onderzoek en de beleidspraktijk om meer zicht te krijgen op (de spanning tussen) de waarden. Maar ik zie ook wel als valkuil dat het immer wat complexe van de morele kwaliteit dan dreigt kopje onder te gaan, cq. nauwelijks nog aandacht krijgt naast andere kwaliteiten (juridisch, democratisch, technisch, financieel o.a.).

Dat zou erg jammer zijn, voor de erfenis van Ien Dales maar ook voor de kwaliteit (!) van ons bestuur. Ook iets om oog voor te hebben in het ongetwijfeld intrigerende onderzoek dat de opvolgers op twee CAOP Leerstoelen gaan doen.

Guido Rijnja

Coördinator algemeen communicatiebeleid bij
de Rijksvoorlichtingsdienst

Geen vakgebied binnen de overheid ontspringt de dans: er is een ongekend beroep op verantwoording over het doen en (het minstens zo populaire) laten van de hoeders van het algemeen belang. Dat is niet nieuw, nee. Maar het appèl klinkt wel krachtiger dan ooit. Wat vooral opvalt, is dat publieke verantwoording steeds minder wordt geaccepteerd als ‘ex post’ uit de doeken doen van voorbereiding, voorgenomen doelen en uitkomsten, maar op het organiseren van de uitleg ‘ex ante’ en tijdens de rit: vooral ‘ex durante’ is populair. Hoe slaag je er in tijdens de rit duidelijk te maken of je waar voor je geld levert?

De overheidscommunicatie ontkomt daar ook niet aan. Het accountability-spook steekt overal zijn kop op; werd ooit gefocust op het beantwoorden van de vraag wat de effecten zijn van bijvoorbeeld tv-spotjes op de te beïnvloeden kennis, houding of gedrag, vandaag gaat het professionele discours over de manier waarop je er als communicatieadviseur bij beleidsopgaven in slaagt om bij de probleemanalyse, de keuzes van beleidsinstrumenten en de uitvoering van de besluiten die daarover genomen worden, je invloed uit te oefenen. Voor de fijnproevers: het draait niet om *performative* accountability, maar om *social* en *decisional accountability*. ‘*It ain’t what you do, it’s the way that you do it*’, hoor je Bananarama op de achtergrond kwelen. Die waren in 1982 hun tijd al ver vooruit.

.....

Dat laatste geldt misschien eens te meer voor Roel Bekker, aan wie ik bij dit thema vaak moet denken. Dit heeft vooral te maken met het feit dat hij de afgelopen jaren voor mij de woordvoerder is geweest van het idee dat ambtenaren vaker zelf verantwoording moeten afleggen over hun handelen. Ergens in een mapje bewaar ik een interview met PM uit 2009, waarin hij – toen nog SG Vernieuwing Rijksdienst – bepleit dat ook de hoogste ambtenaar in het parlement zelf uitleg komt geven. Het kan wel zo zijn dat in artikel 44 van de Grondwet staat, dat een minister belast is met het leiden van een ministerie en dus vanaf dag één de politieke verantwoordelijkheid draagt voor medewerkers, ook als hij die zelf waarschijnlijk nog nooit gezien heeft. Maar waarom geven we die ambtenaren niet meer ‘smoel’? Citaat: ‘Onbekend maakt onbemind, er is veel onwetendheid over de ambtelijke organisatie en haar medewerkers. Men denkt dat we allemaal doen zoals in ‘Yes Minister.’ Kamerleden wierpen tegen dat ‘ambtenaren zo op de stoel van de minister gaan zitten’ (Jan Schinkelshoek, CDA), maar ik herinner me Roel’s toespitsing dat de ambtelijke presentie vooral bij technische uiteenzettingen de kwaliteit van de beraadslagingen zou kunnen verhogen. En ik herinner me ook dat in diverse reacties werd gewezen op de krampachtige wijze waarop soms het contact tussen Kamerleden en ambtenaren verloopt, Oekaze-Kok, enfin, van die dingen.

Toen ik zelf ooit de overstap maakte van de gemeentelijke naar de landelijke overheid, verbaasde ik me aanvankelijk over dit fenomeen. Nog herinner ik me de raadscommissie voor Algemene Bestuurlijke Zaken in de gemeente Rotterdam, waar vergaderd werd over het lokale veiligheidsbeleid. De toenmalige burgemeester, Bram Peper, maakte er geen punt van om mij als zijn woordvoerder aan tafel te vragen. Dat gebeurde toen raadsleden tekst en uitleg vroegen over de aanpak van een stedelijke campagne om Rotterdammers ruimte te bieden om hún ideeën voor leefbaarheid te presenteren en voor die vindingrijkheid een snelle respons te organiseren. (Terzijde: het woord ‘burgers’ wordt in steden veel minder gebruikt en meer naarmate men er verder vanaf staat.) Die technische onderbouwing vanuit de gedragswetenschappen mocht de vakman uit de doeken doen. Oók uit de doeken doen, moet ik er aan toevoegen, want Peper had, om het in zijn eigen woorden te zeggen, ook wel eens een boekje over mensenkennis gelezen. Zoals ik het ooit bijzonder vond, eenmaal werkzaam bij Binnenlandse Zaken, dat het geen probleem was om Kamerleden informeel in of rond Nieuwspoort te informeren, maar formeel...

Zo kwam Roel Bekker als heraut van de constructieve openbaarheid in mijn vizier. Zijn openlijke ondeugende inslag heeft hij vervolgens als hoogleermeester me dunkt waar gemaakt. De Helicopterviews boden afgelopen jaren keer op keer illustraties,

vooral van waar het schuurt als het om openbaar optreden van ambtenaren gaat. Misschien is dat ook wel één van de belangrijkste functies van de Clingendaeltjes van het ambtelijk ambacht, die de Albeda- en de Ien Dalesleerstoelen steeds blijken te zijn. Ambtenaren mogen en kunnen veel vaker uit de kast komen en op dat punt gaan we nog wel wat meemaken de komende jaren. Zeker in een tijd waarin de (rijks)overheid leert wat het betekent om zelf participant te zijn in wat amechtig als ‘participatiesamenleving’ uit de Troonrede van 2013 werd *geframed*. Bij de burens van het NSOB aan het Lange Voorhout bracht Paul Frissen in ‘Gevaar verplicht’ al eens treffend onder woorden hoe ‘politiek’ steeds meer plaats maakt voor ‘het politieke’ – en je struikelt momenteel over publicaties waarin ambtelijke vindingrijkheid wordt beschreven en bekritiseerd.

Leerstoelen worden leerbanken, verantwoording achteraf maakt plaats voor weloverwogen en welbegrepen deling van kennis, afwegingen en uitkomsten ‘ex durante’ en communicatie blijkt zo vitaal voor openbaar bestuur dat het te belangrijk is om aan de vrijgestelde discipline (alleen) over te laten.



POLITICIANS & CIVIL SERVANTS: A COMPLICATED PARTNERSHIP, EEN VAK MET GEVOLGEN

Hamza Kacha

Student van Roel Bekker

Er zijn soms gebeurtenissen die een grote invloed hebben op iemands leven. Het volgen van het vak Politicians & Civil Servants: A Complicated Partnership is een dergelijke gebeurtenis. Veel studenten van mijn Mastergroep hebben dit vak gevolgd zonder in beginsel te begrijpen waar het precies over zou gaan; de inzichten braken pas door in latere (gast)colleges, nadat het vak was behaald en (praktijk)problemen moesten worden opgelost. Pas dan bleek de kracht en het belang van de concepten die in het vak Politicians & Civil Servants: A Complicated Partnership werden aangereikt. Ook voor mij heeft het vak grote, niet altijd verwachte, consequenties gehad. En dat terwijl het niet eens de bedoeling was geweest dit vak te volgen.

Een vriendenclubje, bestaande uit Yasar Sazak en de schrijver van dit stukje, hadden namelijk net het vak European Decision Making gevolgd. Terwijl we nog druk aan het napraten waren, begon Roel Bekker rustig zijn college te geven. Omdat het toch wel onbeleefd was om al na één minuut weg te gaan, besloten we in ieder geval tot de koffiepauze te blijven zitten. En, dat moet worden toegegeven, we waren ook wel een beetje benieuwd naar wat een bijzondere hoogleraar te vertellen had.

We kenden Roel Bekker niet en besloten maar te gaan googlen op zijn naam om zo meer informatie

boven water te krijgen. Want wie was die wijze persoon? Roel was een topambtenaar bij de Rijksoverheid, een ambtenaar in hart en nieren, die... weinig tijd had voor koffie... Roel was een van de weinige hoogleraren op de campus die een lange carrière als topambtenaar bij de overheid had opgebouwd en we waren vol vertrouwen dat hij wel wat interessants te vertellen had. En inderdaad, ik herinner me van het eerste college nog heel wat. Zo begon Roel eerst over zichzelf te vertellen over wat hij nogal had gedaan in zijn leven en hoe hij is geworden tot wat hij nu is. Tijdens de colleges stonden zaken als het reorganiseren van de centrale overheid, beter bestuurbare en efficiënte bedrijfsvoering binnen de departementen en de politiek-ambtelijke verhoudingen centraal. Ik kan mij nog een uitspraak herinneren over het inkrimpen van ambtenaren bij de ministeries, volgens Roel moet een 'directie in een bus passen', dus maximaal vijftig mensen. Dat was zijn leidraad. Ook passeerden zaken als politiek-ambtelijke conflicten en de overheid als arbeidsorganisatie de revue en werden er regelmatig prominente gasten uitgenodigd (zoals Ben Bot en Dick Schoof) die ons kwamen vertellen hoe het in de praktijk zat met politiek-ambtelijke relaties.

Het vak werd met goed gevolg afgerond en enige maanden later, om precies te zijn in maart 2014, begon ik met een afstudeeropdracht die als titel had 'de aparte positie van politiek adviseurs'.

De aantekeningen van de verkennende fase heb ik pas maar weer eens opgezocht omdat ik toch wel benieuwd was hoe ik, door steun en advies van Roel, op het onderwerp kwam. Tijdens de colleges van het vak ben ik in aanraking gekomen met het onderwerp 'politiek assistenten en special advisers'. Aangemoedigd door enkele gesprekken met Roel en enkele artikelen over dit onderwerp besloot ik te onderzoeken wat politiek assistenten en special advisers doen en hoe hun posities zijn geregeld in het politiek-ambtelijke domein. Wat me tijdens het afstuderen vooral is bijgebleven, is dat ik als student (met gebruikmaking van het Albeda Stipendium 2014) de mogelijkheid had om naar Londen te gaan naar het Instituut for Government om daar onderzoek te doen naar 'special advisers'. Voor de eerste ontmoeting zou ik om 9 uur 's ochtends uit het hotel lopen naar het prestigieuze gebouw van het Instituut for Government tegenover het prachtige St. James's park. Om daar vervolgens mijn contactpersoon Peter Thomas te ontmoeten, die mij wegwijs had gemaakt door het statige gebouw en mij aan verschillende mensen had voorgesteld. Roel was geen onbekende binnen de muren van het instituut. Men sprak met lovende woorden over hem en had fijne herinneringen aan de lezingen van Roel bij het instituut. Voor een student is het toch wel bijzonder om een buitenlandse reis te mogen maken voor je afstudeeronderzoek om daar met mensen te praten zoals Rt. Hon. Peter Riddell (lid van de Privy

Council en directeur van het instituut), Peter Thomas, onderzoekers, topambtenaren etc.

Na het afronden van het vak met goed gevolg ben ik als studentassistent van Roel bij de Albeda Leerstoel van het CAOP in dienst gekomen. Roel, van alle vakken die ik heb gevolgd, is jouw vak veruit het belangrijkste geweest voor de rest van mijn leven! Het heeft mij aan het denken gezet over wat ik precies na mijn afstuderen wil gaan doen en waar ik graag zou willen werken. Mede door jouw colleges, adviezen en verhalen weet ik nu wat ik graag wil gaan doen na mijn afstuderen. Bedankt hiervoor! Nu je bij de Albeda Leerstoel bent gestopt, zou je misschien toch nog eens op de campus wat gastcolleges moeten geven.



ISBN 978-94-90171-08-7

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Herbert Wiggerman, Utrecht

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M

© 2014 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES	Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON	070 - 376 57 65
FAX	070 - 345 75 28
INTERNET	www.caop.nl
E-MAIL	info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-08-7



9 789490 171087